

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de l'Agriculture pour la Région wallonne, le 11 mars 1987, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de décret du Conseil régional wallon "modifiant le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets", a donné le 16 mars 1987 l'avis suivant :

ARRETE DE PRESENTATION.

Il est proposé de rédiger l'arrêté de présentation comme suit :

"L'Exécutif régional wallon,

Sur la proposition du Ministre de l'Environnement et de l'Agriculture pour la Région wallonne,

ARRETE :

Le Ministre de l'Environnement et de l'Agriculture pour la Région wallonne est chargé de présenter au Conseil régional wallon le projet de décret dont la teneur suit :".

DISPOSITIF.Article 1er.

Selon les explications données par le délégué du Ministre, la modification proposée procède du souci d'harmoniser la disposition de l'article 21, § 2, alinéa 3, du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets et celle de l'article 24, 3°, alinéa 2, c, du même décret. Il s'agit donc de permettre que la somme exigée à titre de cautionnement par l'article 21, § 2, du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets en vue de garantir la remise en état des lieux à charge de l'exploitant d'une décharge contrôlée au terme de l'autorisation ou en cas de retrait de celle-ci, puisse être consignée non plus seulement auprès de la Caisse des dépôts et consignations mais aussi auprès d'un "organisme bancaire agréé par l'Exécutif", à l'instar de ce qui est prévu par l'article 24, 3°, alinéa 2, c, qui permet également "à défaut, l'inscription d'une hypothèque sur un bien immeuble".

.../...

Il convient cependant de relever que cette dernière disposition est le fruit d'amendements déposés en commission (1) et d'attirer l'attention sur la différence qui existe, du point de vue de l'administration, entre un cautionnement auprès de la Caisse des dépôts et consignations et un cautionnement auprès d'un organisme bancaire.

En effet, ainsi qu'il ressort des articles 11 et 12 de l'arrêté royal n° 150 du 18 mars 1935 coordonnant les lois relatives à l'organisation et au fonctionnement de la Caisse des dépôts et consignations, celle-ci restitue les sommes ou valeurs consignées "dès que les pièces requises par les lois (ou les décrets) et règlements sur la matière lui ont été fournies et qu'elle en a reconnu la validité". En outre, l'article 2078 du Code civil stipulant que le créancier ne peut disposer du gage, "sauf à lui à faire ordonner en justice que ce gage lui demeurera en paiement" ne s'applique pas aux cautionnements reçus par le Caissier de l'Etat. Les avantages de pareil système sont incontestables pour l'administration.

En revanche, un cautionnement constitué auprès d'un organisme bancaire ne pourrait être libéré au bénéfice de l'Office des déchets que par suite de l'accord des déposants ou en vertu d'un jugement. Cette formule constitue donc une garantie moins efficace pour l'administration.

.../...

(1) Doc. Cons. rég. wal., 1983-1984, n° 113/2, 6 et 7.

Il faut encore noter, à titre d'exemple, que dans la matière de marchés publics - où la constitution d'un cautionnement est un principe exigé pour chaque marché -, l'arrêté ministériel du 10 août 1977 établissant le cahier général des charges des marchés publics de travaux, de fournitures et de services recourt également, en son article 5, § 3, à la Caisse des dépôts et consignations, tout en prévoyant diverses modalités de constitution du cautionnement (versement au compte chèque postal de ladite Caisse, dépôts de fonds publics à la Banque nationale à Bruxelles ou dans l'une de ses agences en province, pour compte de la Caisse des dépôts et consignations, etc.).

En conclusion, le souci d'harmonisation qui préside à la modification proposée pourrait conduire l'Exécutif à harmoniser le texte de l'article 24, 3°, alinéa 2, c, avec l'article 21, § 2, alinéa 3, plutôt que l'inverse.

Article 2.

La modification proposée vise à permettre à l'Exécutif d'assortir l'autorisation du transport de certains déchets, d'une obligation de constituer un cautionnement, à l'image des dispositions de l'article 21, § 2, du décret.

.../...

S'il n'y a pas d'objection de principe à ce qu'une délégation soit accordée à l'Exécutif pour déterminer les modalités de constitution et de libération de ce cautionnement, il serait cependant préférable, ainsi qu'en est convenu le délégué du Ministre, de faire figurer à l'article 26, § 4, des règles similaires à celles de l'article 21, § 2, ce dans le souci d'harmonisation vanté par l'exposé des motifs.

La rédaction suivante est proposée :

"Article 2.-

Dans l'article 26 du même décret, il est inséré un paragraphe 4, rédigé comme suit :

"§ 4. L'acte d'autorisation peut exiger un cautionnement, dont il fixe le montant, en vue de garantir le respect des conditions d'autorisation.

L'acte peut ... (la suite comme à l'article 21, § 2, alinéa 2, sauf à apporter à ce texte les aménagements qu'impose la matière qui fait l'objet de l'autorisation, à savoir le transport de déchets)".

Article 3.

1. La modification proposée vise à supprimer dans l'article 44, alinéa 2, 4°, du décret du 5 juillet 1985, la phrase imposant la confirmation par un juge, en l'occurrence le tribunal de police, de la mise sous scellés ou de la saisie des déchets et "moyens de transport qui ont servi à commettre l'infraction", et ce dans un délai de quarante-huit heures.

.../...

Selon le délégué du Ministre, la raison de cette modification réside dans l'impossibilité pratique d'obtenir, dans des délais aussi brefs, surtout en dehors des jours ouvrables, une telle confirmation du tribunal de police; en outre, cette attribution de compétence au tribunal de police ne cadre guère avec les attributions actuelles de ce tribunal et aucun mode simplifié de saisine (par exemple, par requête) n'est prévu.

Il faut relever que le Conseil d'Etat, section de législation, avait, dans son avis n° L. 15.650, donné le 14 mai 1984 sur le projet de décret relatif aux déchets, conclu à la nécessité d'une autorisation judiciaire en ces termes :

"Pour le surplus, le 4° prévoit la mise sous scellés ou la saisie de déchets et de moyens de transport "en cas d'infraction" à certaines dispositions du décret ou à certains règlements pris pour son exécution. Il va de soi qu'au moment de la mise sous scellés où la saisie aura lieu, l'infraction n'aura pas encore été constatée par un juge. Ce sera le fonctionnaire ou l'agent désigné par l'Exécutif qui jugera lui-même qu'une infraction a été commise. Dans ces conditions, les actes de poursuite prévus par le 4° devraient être autorisés par un juge. Ces mesures ne paraissent pouvoir être prises que si l'auteur présumé de l'infraction est le propriétaire des biens qui en font l'objet, ou si ces déchets ou moyens de transport ont servi à commettre l'infraction. L'expression "même si le détenteur n'en est pas le propriétaire" devrait être remplacée par "même si le propriétaire n'est pas en cause".

.../...

Quant à la désignation du tribunal de police comme tribunal compétent pour exercer le contrôle de la mise sous scellés et de la saisie, elle résulte d'une adaptation du texte initial, suite à l'avis du Conseil d'Etat (1). Il semble qu'elle ait pu être inspirée par l'attribution de compétence identique prévue à l'article 44, alinéa 2, 1°, en ce qui concerne les visites domiciliaires, qui s'autorisait, elle, du précédent de l'article 22 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques (2).

2. La modification proposée soulève une question préalable de compétence : la Région peut-elle, en se fondant le cas échéant sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, édicter des dispositions dans une matière - la procédure pénale - pour laquelle elle n'est pas compétente ?

L'attribution à des "fonctionnaires et agents désignés par l'Exécutif" du pouvoir de rechercher et constater les infractions à la législation régionale applicable en matière de déchets semble bien revêtir un caractère indispensable par rapport à l'exercice, par le Conseil régional, de sa compétence principale en matière de déchets.

.../...

(1) Doc. Cons. rég. wallon, 1983-1984, n° 113/1, p. 14.

(2) Voyez aussi l'article 197 de la loi générale sur les douanes et accises, l'article 2, 1°, de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'Inspection du travail et l'article 15 de la loi du 26 janvier 1960 relative aux redevances sur les appareils récepteurs de radiodiffusion.

3. Cette question de compétence étant résolue, il reste à déterminer s'il est acceptable ou non de supprimer l'autorisation judiciaire actuellement prévue par le texte de l'article 44, alinéa 2, 4°.

Pour pouvoir répondre à cette question, une brève analyse de la mission impartie aux fonctionnaires et agents désignés par l'Exécutif s'impose.

L'article 44 du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets confie "sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire" (1) une mission de surveillance de l'exécution du décret et de ses arrêtés d'exécution aux "fonctionnaires et agents désignés par l'Exécutif".

Telle qu'elle ressort du texte, cette mission consiste à rechercher et à constater des infractions à la réglementation applicable en matière de déchets. Il s'agit donc d'une mission comparable à celle de la police judiciaire au sens de l'article 8 du Code d'instruction criminelle.

.../...

(1) Ce texte vise les officiers de police judiciaire à compétence générale. Voyez l'article 9 du Code d'instruction criminelle.

Pareille disposition n'est pas en soi une innovation. Diverses lois chargent des fonctionnaires de prêter leur concours à la recherche de certaines catégories d'infractions, de leurs auteurs et des preuves de culpabilité. Parfois, ces fonctionnaires sont revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire (1), parfois ils sont simples agents de police judiciaire (2), les textes manquant à cet égard d'uniformité.

Cependant, il faut relever qu'en principe, seuls les officiers de police judiciaire ont qualité pour dresser procès-verbal ou pénétrer, moyennant respect des garanties légales, dans un domicile privé, ainsi que pour requérir la force publique (3). Tel est le cas notamment des agents et officiers habituellement préposés à la garde des installations des chemins de fer, des installations aéronautiques (4), des installations maritimes et des navires, des

.../...

(1) Selon la Cour de cassation (Cass., 13 octobre 1952, Pas. 1953, p. 57), la qualité d'officier de police judiciaire n'est attribuée aux personnes chargées d'un service public que si une disposition légale la leur confère expressément.

(2) A la différence des officiers de police judiciaire, "les agents de police judiciaire ne sont, en principe, du moins, soumis à la surveillance du procureur général que si une loi spéciale le prévoit, comme par exemple la loi du 7 avril 1919 à l'égard des agents judiciaires des parquets" (J. HOEFFLER, Traité de l'instruction préparatoire en matière pénale, Courtrai, U.G.A., 1956, n° 70).

(3) Code d'instruction criminelle, article 25.

(4) L'article 40, alinéa 3, de la loi du 27 juin 1937 donne par exemple aux inspecteurs de la police aéronautique le pouvoir de saisir les aéronefs.

propriétés rurales, des eaux et forêts (1), etc., ou encore de certains agents spécialisés, par exemple en matière fiscale. Les agents de l'administration des douanes et accises recherchent les délits et contraventions (2), bien qu'ils ne soient pas officiers de police judiciaire (3). Ils jouissent aussi d'un droit de saisie (4). On peut donc considérer que la disposition de l'article 44, 4°, n'est pas en soi exceptionnelle en ce qu'elle confère un droit de saisie à des fonctionnaires ou agents spécialement désignés. Toutefois, deux réserves s'imposent : la première a trait à la qualité des fonctionnaires ou agents concernés : sont-ils officiers ou agents de police judiciaire ? La seconde a trait aux modalités et garanties qui entourent cette mesure conservatoire.

.../...

(1) Les gardes champêtres possèdent de la sorte un droit de suite et de saisie, sous la surveillance du procureur du Roi (articles 16 et 17 du Code d'instruction criminelle).

(2) Loi générale sur les douanes et accises (lois coordonnées du 18 juillet 1977), article 267.

(3) Selon BRAAS, Instruction criminelle, p. 114, D.

(4) Loi générale, articles 271 à 278.

D'une part, ainsi que l'a rappelé le Conseil d'Etat, section de législation, dans son avis n° L. 15.650, précité, la mission de rechercher les infractions, d'en rassembler les preuves et le cas échéant d'en livrer les auteurs aux tribunaux (in casu par dénonciation des faits au procureur du Roi), est une mission de police judiciaire. On peut reconnaître cette qualité aux fonctionnaires et agents désignés par l'Exécutif, en ce qui concerne la police spéciale des déchets, telle qu'elle est régie par le décret du 5 juillet 1985, ce qui a pour conséquence de les placer automatiquement sous la surveillance du procureur général près la Cour d'appel (article 414 du Code judiciaire). Si l'on souhaite leur attribuer expressément cette qualité d'officier de police judiciaire à compétence restreinte, il y aurait lieu de remplacer l'article 44, alinéa 1er, du décret, par les deux alinéas suivants :

"Sans préjudice des devoirs incombant aux autres officiers de la police judiciaire, les fonctionnaires et agents désignés par l'Exécutif surveillent l'exécution du présent décret et de ses arrêtés d'exécution.

A cet effet, ils ont la qualité d'officier de police judiciaire et sont placés sous la surveillance du procureur général près la Cour d'appel sans préjudice de leur subordination à l'égard de leurs supérieurs dans l'administration".

Le 4° du même article 44, alinéa 3, serait alors modifié comme il est proposé dans le projet.

.../...

D'autre part, le Conseil d'Etat croit utile de rappeler que si le texte proposé ci-dessus est adopté, il s'ensuivra que toutes les garanties qui entourent "naturellement" toute mise sous scellés ou saisie décidée par un officier de police judiciaire seront effectivement applicables.

L'utilisation de la saisie est en effet un attribut normal de la mission de police judiciaire en ce qu'elle répond à un but essentiel de protection et de conservation des objets susceptibles de fournir un élément de preuve de l'infraction. Et il est vrai que l'urgence est souvent telle que tout retard, si minime soit-il, doit être évité. Cependant, cette mesure conservatoire (1) porte préjudice au droit de propriété ou de jouissance de celui qui détient l'objet saisi. L'on songe notamment au transporteur routier qui peut voir saisir son camion. Aussi ne peut-elle être admise qu'en vertu d'une disposition légale ou à tout le moins, dans les cas où elle n'est pas défendue par la loi. Il est aussi logique, si le maintien de la saisie n'est plus subordonné à une décision juridictionnelle, d'accorder à la personne dont le bien est saisi, un droit de recours immédiat et efficace (2).

.../...

(1) qui a pour effet de constituer l'autorité saisissante gardienne des objets saisis.

(2) En ce sens, voir J. HOEFFLER, Traité de l'instruction préparatoire en matière pénale, Courtrai, U.G.A., 1956, n° 240.

Il convient de noter à cet égard que, selon le droit commun, l'autorité judiciaire compétente pourra, sur requête des intéressés, prononcer la mainlevée de la saisie. L'autorité compétente sera soit l'officier de police judiciaire qui a ordonné la saisie (1), soit le procureur du Roi, soit le juge d'instruction si le dossier a été mis à l'instruction.

L'un ou l'autre pourra à tout moment ordonner la levée de la saisie. En outre, en cas de voie de fait, un recours auprès du président du tribunal de première instance (référé ou requête unilatérale d'extrême urgence) est envisageable. Enfin, il va de soi qu'en cas d'acquittement par une juridiction pénale, la mainlevée de la saisie sera automatiquement ordonnée par le juge, sous réserve des indemnités éventuelles qui seraient dues par la Région au cas où la saisie aurait été intempestive ou indûment prolongée.

En conclusion, le texte suivant est proposé pour l'article 3 du projet :

.../...

(1) En tout état de cause, la "mise sous scellés" et la "saisie" sont des mesures extrêmes, à n'utiliser qu'en dernier recours. Le plus souvent, l'interdiction de déplacer le moyen de transport et les déchets qu'il contient pendant un délai n'excédant pas septante-deux heures (même texte) sera sans doute suffisante.

"Article 3.-

A l'article 44 du même décret sont apportées les modifications suivantes :

1° l'alinéa 1er est remplacé par les deux alinéas suivants :

"... (voy. textes proposés ci-avant)".

2° dans l'alinéa 3, 4°, les mots "La mise sous scellés et la saisie doivent être confirmées, à peine de nullité, par le juge au tribunal de police dans les quarante-huit heures" sont supprimés".

La chambre était composée de

Messieurs : J. LIGOT, président de chambre,
J.-J. STRYCKMANS, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,
Cl. DESCHAMPS, assesseurs de la
P. GOTHOT, section de législation,
Madame : M. VAN GERREWEY, greffier.

Le rapport a été présenté par Mme B. HAUBERT, auditeur
adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

J. LIGOT.