CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING

26-6-1987

Transmis à M. Coordination
Overgemaakt aan de H.

VD. L. 18.061/2.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Eau et de la Vie rurale pour la Région wallonne, le 15 mai 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "fixant les conditions d'agrément de laboratoires chargés des analyses officielles en matière de protection des eaux de surface contre la pollution", a donné le 23 juin 1987 l'avis suivant :

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

Alinéas 3 à 5.

Il n'est pas d'usage de viser au préambule les arrêtés qui fixent les règles de fonctionnement de l'Exécutif.

Les alinéas 3 à 5 doivent être omis.

Alinéa 3 nouveau.

Le projet, et notamment ses articles 7 et 8, étant de nature à entraîner des dépenses nouvelles, doit être soumis à l'accord du Ministre ayant le budget dans ses attributions. Cet accord a été communiqué au Conseil d'Etat le 12 juin 1987. Il y a donc lieu d'insérer dans le préambule un alinéa 3 nouveau, libellé comme suit :

"Vu l'accord du Ministre ayant le budget dans ses attributions, en date du 12 juin 1987;".

Alinéa 6 (devenant l'alinéa 4).

Dès lors que le projet est soumis à l'avis de la section de législation, il n'y a pas lieu de viser les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, mais il convient d'indiquer :

"Vu l'avis du Conseil d'Etat;".

.../...

DISPOSITIF.

Article 2.

L'alinéa 2 devrait faire l'objet d'un article distinct.

Article 3 (devenant l'article 4).

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle, suivant le 4° de l'alinéa 2, la demande d'agrément doit être accompagnée de la liste complète des membres du personnel. Il est proposé de limiter cette communication au nom et aux qualifications des membres du personnel chargés des analyses.

Le texte suivant est proposé pour la rédaction de l'article :

"Article 4.-

La demande d'agrément est adressée au Ministre.

Elle est accompagnée des renseignements suivants :

1° l'identité de la personne physique ou le statut juridique de la personne morale exploitant le laboratoire pour lequel l'agrément est demandé;

.../...

2° le domicile ou les sièges social et administratif du demandeur ainsi que le siège d'exploitation du laboratoire;

3° le nom, la profession et la fonction de la personne qui assume la direction effective du laboratoire;

4° une liste des membres du personnel chargés des analyses, avec indication de leurs qualifications professionnelles;

5° une description des locaux, du matériel, de l'appareillage scientifique et de la documentation dont dispose le laboratoire;

6° les catégories pour lesquelles l'agrément est demandé".

Article 4 (devenant l'article 5).

Le projet désigne "L'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie du Ministère de la Santé publique" comme laboratoire de référence. Cet Institut, créé par arrêté royal du 24 novembre 1951, au sein du Ministère de la Santé publique et de la Famille, a été érigé en établissement scientifique de l'Etat, conformément à l'arrêté royal du 20 avril 1965, par l'arrêté royal du 6 mars 1968. Il est rattaché à l'administration de l'hygiène publique du Ministère précité. Il s'agit d'une institution nationale.

Il n'est pas interdit à la Région de confier certaines tâches à des services de l'Etat pour autant que ce soit avec l'accord des autorités nationales compétentes. La Région ne peut imposer unilatéralement des obligations à une administration de l'Etat. L'observation vaut, spécialement, pour

l'alinéa 8 en projet, aux termes duquel :

"Les frais exposés par le Ministère (de la Santé publique) pour l'examen restent à sa charge".

Les missions de l'Institut sont déterminées par l'arrêté royal précité du 6 mars 1968 et par divers arrêtés ultérieurs.

Il s'indique qu'un arrêté royal consacre les missions que l'Institut peut exercer pour le compte de la Région.

En l'absence de pareil arrêté royal, les dispositions de l'article 4 du projet ne peuvent être actuellement adoptées.

Une autre formule consisterait à imposer, dans l'arrêté de l'Exécutif, en projet, l'analyse d'un échantillon type dont les résultats seraient examinés par un laboratoire qui ne serait pas identifié dans le texte en projet et qui serait désigné ultérieurement par l'Exécutif.

Article 5 (devenant l'article 6).

On peut se demander si celui qui demande le renouvellement de son agrément doit respecter les conditions des articles 3 et 4 (devenant les articles 4 et 5), ou certaines de ces conditions seulement.

.../...

Article 6 (devenant l'article 7).

1. La rédaction suivante est proposée pour le 5° :

"5° de se conformer aux instructions publiées par l'Institut belge de normalisation et aux directives de l'Inspection générale de l'Eau ... (la suite comme au projet)".

2. Au 6°, il y a lieu de préciser l'autorité habilitée à accorder l'autorisation.

Article 7 (devenant l'article 8).

Alinéa 1er.

L'article 67, § 1er, que l'arrêté met en oeuvre, fait partie du chapitre XIII du décret du 7 octobre 1985, intitulé "Constatation, recherche et poursuite des infractions". L'article 7 du projet apparaît, comme concernant uniquement les prélèvements et analyses relatifs à la constatation et à la recherche des infractions. Les frais qui en découlent ont le caractère de frais de justice en matière répressive. Si l'intention de l'Exécutif était de viser également des prélèvements et analyses de caractère purement administratif, cette hypothèse devrait être réglée par des dispositions distinctes.

Il ressort des articles 66 et suivants du décret précité que les fonctionnaires et agents de la Région sont compétents pour rechercher et constater les infractions, "sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire". Il s'indique d'observer que la Région n'est pas partie poursuivante et que les autorités judiciaires conservent la maîtrise

.../...

des poursuites et de l'instruction, conformément au Code d'instruction criminelle. Il ressort du décret que les fonctionnaires et agents de la Région peuvent prélever -ou faire prélever- des échantillons, selon toute vraisemblance pour les faire analyser.

Le texte suivant est proposé pour l'alinéa 1er :

"Tout laboratoire agréé est tenu d'effectuer les prélèvements et analyses demandés par les autorités judiciaires et par les agents habilités à cette fin par l'Exécutif, conformément à l'article 66 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution".

Ce texte ne vise cependant que l'exercice de l'action répressive.

Un autre article devrait régler les prélèvements et analyses qui sont opérés à titre préventif à la demande des agents de l'administration régionale.

.../...

Alinéa 2.

a) Les dispositions en projet trouvent un fondement admissible dans l'article 67, § 1er, du décret précité, qui habilite l'Exécutif à fixer "les règles de financement du coût des analyses et prélèvements". Il reste que le texte en projet est en relation avec un certain nombre de questions.

Selon l'alinéa 2, "les frais d'analyses sont payés par le Ministère de la Région wallonne". Cette formulation est trop absolue. En effet, ces frais, lorsqu'ils découlent de devoirs requis par les magistrats chargés des poursuites et de l'instruction ont le caractère de frais de justice en matière répressive. Le décret ne déroge pas - et n'aurait d'ailleurs pas pu déroger - aux articles 162, 194 et 211 du Code d' instruction criminelle, en vertu desquels le prévenu à l'égard duquel une condamnation est prononcée est également condamné aux frais. L'arrêté royal du 28 décembre 1950 portant règlement général sur les frais de justice en matière répressive, règle, notamment, les conditions et modalités selon lesquelles les frais sont arrêtés par le magistrat requérant, vérifiés par le Ministère de la Justice et, en cas de litige, par la Commission des frais de justice en matière répressive, payés, imputés sur le budget du Ministère de la Justice, liquidés par le jugement ou l'arrêt et recouvrés.

L'habilitation contenue dans le décret permet à l'Exécutif de prévoir que les frais d'analyses sont payés par la Région wallonne. Le texte devrait cependant être assorti de réserves pour faire droit aux observations rappelées ci-dessus. Il devrait donc être revu de manière à prendre en compte

.../...

les textes légaux et réglementaires cités ci-avant. Il pourrait ainsi être complété pour permettre à la Région d'assumer la vérification des états de frais, le règlement des états litigieux et le recouvrement des frais, comme le permet l'article 67, § 1er, du décret du 7 octobre 1985. En outre, il convient d'attirer l'attention de l'Exécutif sur le fait qu'en cas de classement sans suite, de non-lieu ou d'acquittement, les frais d'analyse resteront, selon l'alinéa 2, à charge de la Région.

b) Subsidiairement, le Conseil d'Etat fait observer que les mots "par un agent du Ministère" sont imprécis. S'agit-il d'un fonctionnaire ou agent visé à l'article 66 du décret précité ou de n'importe quel "agent" ?

En outre, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle il y a lieu de distinguer, d'une part, les frais d'analyse, sans autre précision, et, d'autre part, les frais de prélèvements demandés par les seuls agents du Ministère.

Alinéa 3.

Cette disposition doit s'analyser comme permettant au Ministre d'établir le tarif des frais et, en particulier, de compléter le tarif criminel. Si l'on peut admettre que la fixation du tarif relève du pouvoir attribué à l'Exécutif par l'habilitation contenue dans l'article 67, § 1er, du décret du 7 octobre 1985, il ne peut être admis que l'Exécutif délègue au Ministre sa prérogative de fixer les règles "de financement du coût des analyses et prélèvements".

.../...

Une telle délégation excède manifestement les limites de la délégation qui peut être accordée par l'Exécutif à un Ministre en matière réglementaire.

Article 9 (devenant l'article 10).

1. Il est proposé d'écrire "a été délivré" plutôt que "est délivré".

2. Il convient, en outre, de préciser les conditions et modalités de la demande, et notamment de prévoir si le nouvel exploitant doit respecter les prescriptions des articles 3 et 4 (devenant 4 et 5).

3. Les termes "... l'agrément est retiré de plein droit" peuvent faire croire que le Ministre n'est pas tenu de prendre un arrêté. Selon les déclarations du délégué du Ministre, telle n'est pas l'intention de l'Exécutif. Il est dès lors proposé de remplacer la dernière phrase de l'article par l'alinéa suivant :

"Si la demande n'est pas introduite dans ce délai, l'agrément est retiré par le Ministre. L'arrêté de retrait est notifié à l'intéressé et publié par extrait au Moniteur belge".

Article 10 (devenant l'article 11).

1. Au paragraphe 1er, la subdivision en a) et b) doit être remplacée par une subdivision en 1° et 2°.

2. Au paragraphe 3, il convient de supprimer le mot "ministériel".

Article 12 (devenant l'article 14).

Le Conseil d'Etat rappelle l'observation qu'il a faite sous l'article 7, alinéa 3, au sujet de l'illégalité de la délégation au Ministre du pouvoir d'établir le tarif des frais. L'alinéa 3 doit, dès lors, être revu.

Article 13.

1. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a relevé dans ses observations relatives à l'article 4 du projet, l'Exécutif ne peut pas imposer des obligations à un institut national, même sous couvert d'un agrément d'office. En effet, l'agrément impose le respect d'obligations. Le projet devrait prévoir que l'Institut visé à l'article 13 peut obtenir l'agrément pour ses laboratoires sans devoir satisfaire aux conditions prévues par le projet. La rédaction de l'alinéa 1er de cet article doit être revue.

2. Subsidiairement, il est fait observer que l'article 13 du projet contient une disposition permanente qui devrait précéder la disposition transitoire formant l'article 12 du projet qui deviendrait l'article 14.

3. En outre, selon les renseignements fournis par le délégué du Ministre, l'agrément concerne les laboratoires de l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie situés en Région wallonne (voir l'article 2). Le texte devrait le préciser.

4. L'alinéa 2 de l'article 13 doit également être revu fondamentalement. Il convient de préciser si l'Institut, lorsqu'il a demandé son agrément, doit respecter d'autres obligations que celles de l'article 6, 1° et 2°, du projet, et notamment les obligations de l'article 7, § 1er.

En outre, le procédé qui consiste à mettre des dispositions réglementaires entre parenthèses suscite des problèmes d'interprétation inextricables et doit être évité. Par ailleurs, la référence à l'article 8 est erronée.

Articles 14 et 15 (devenant les articles 15 et 16).

La référence faite au régime antérieur ou à des dispositions antérieures en matière de rémunération pour les analyses doit être précisée.

En outre, le Conseil d'Etat rappelle, à propos de l'article 15, l'observation qu'il a faite sur l'article 7, § 3, du projet, relative à l'illégalité de la délégation au Ministre du pouvoir d'établir le tarif des frais.

La chambre était composée de

Messieurs :	J. LIGOT,	président de chambre,
	P. FINCOEUR, L. FRANCOIS,	conseillers d'Etat,
	Cl. DESCHAMPS, F. DELPEREE,	assesseurs de la section de législation,
Madame :	M. VAN GERREWEY,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY. J. LIGOT.