

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Recherche, du Développement technologique, du Sport et des Relations internationales de la Région wallonne, le 30 octobre 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 7 juin 1990 portant création d'un Institut scientifique de service public en Région wallonne (ISSEP)", a donné le 29 décembre 1997 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET

Observation commune aux articles 2, 3 et 4

D'une manière générale, ces dispositions sont mal rédigées. En outre, les concepts qu'elles consacrent sont flous.

Il conviendrait de les rédiger de manière plus claire et avec plus de rigueur.

Article 2

1. Sur le plan formel, la présentation de cette disposition est critiquable ... Il serait plus adéquat d'intégrer directement les matières dans lesquelles l'Institut scientifique de Service public en Région wallonne (I.S.S.E.P.) exerce ses activités, dans les missions qui lui incombent.

2. L'article 3, § 1er, 3^o, en projet, utilise les notions de "vibrations" et de "radiations non-ionisantes". L'article 1er de la loi du 12 juillet 1985 relative à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoquées par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons, définit ces concepts.

.../...

Interrogés sur le sens qu'il convenait de leur donner dans le présent projet, les collaborateurs du ministre ont donné la réponse suivante :

"Par "vibrations", on entend les ondes développées dans le sol à la suite d'activités telles les tirs de mines (fréquence de 10 à 60 HZ); par "radiation non ionisantes", on entend les ondes électromagnétiques d'émetteurs comme les GSM (900 MHZ) ou les lignes à haute tension.

L'activité confiée à l'ISSEP est la mesure de ces vibrations et radiations dans l'environnement."

Il y a lieu de reproduire ces explications dans l'exposé des motifs.

3. L'article 3, § 1er, 4°, en projet utilise le concept de "normalisation". Interrogés, sur la compatibilité de cette disposition avec l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, et VI, alinéa 5, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu duquel l'Etat fédéral est compétent pour l'établissement des normes de produit et pour la métrologie et la normalisation, les collaborateurs du ministre ont déclaré que la disposition en projet "n'a pas pour but de permettre à l'ISSEP de fixer des normes de produits ou d'être acteur dans la normalisation, compétences relevant du pouvoir fédéral" et que "L'ISSEP est, tout d'abord, agréé comme laboratoire de contrôle de conformité des produits aux normes fixées par le pouvoir fédéral".

.../...

Cette intention ne ressort pas clairement du texte proposé. Il convient en conséquence de le modifier pour mieux faire apparaître qu'il s'agit d'un simple contrôle de conformité des produits par rapport aux normes fixées par le pouvoir fédéral.

4. 1°) L'article 3, § 2, 1°, a), en projet utilise l'expression "l'exploitation des réseaux de la Région wallonne (émission et immission)". Interrogés sur la portée de cette expression, les collaborateurs du ministre ont répondu qu'il s'agissait de l'utilisation des infrastructures appartenant à la Région wallonne pour la collecte des données environnementales et leur validation technique.

Une fois de plus, il convient de préciser davantage le texte en projet.

2°) Des explications fournies par les collaborateurs du ministre, le "laboratoire de référence" visé au b) est celui qui est prévu non seulement à l'article 40 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, mais aussi à l'article 7 de la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, à l'article 8 de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, à l'article 19 du décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables ainsi qu'à l'article 65 du projet de règlement général pour la protection de l'environnement.

.../...

Il convient cependant de souligner que la plupart de ces dispositions ne font pas mention d'un laboratoire de référence mais bien de laboratoires soumis à la procédure de l'agrément.

En conséquence, le commentaire de cette disposition devrait clairement identifier le concept de "laboratoire de référence" et déterminer son rôle exact par rapport aux autres laboratoires dont l'intervention est prévue par les dispositions précitées. A cet égard, le terme "assister" n'est pas suffisamment explicite.

3°) Au d), il est question de "l'interface technique entre les secteurs de l'exploitation du sous-sol et l'administration régionale".

Les collaborateurs du ministre ont expliqué que

"Le rôle de l'Issep est ici complémentaire à celui de l'administration puisqu'il s'agit de réaliser au profit d'entreprises des prestations techniques du type de guidance technologique en vue de valoriser les ressources du sous-sol et de faire des contrôles techniques de cette exploitation par exemple les tirs de mine, le traitement des déchets de sciage, l'exhaure, ...".

Ces explications gagneraient, une fois encore, à être exprimées dans le texte même.

.../...

4º) Les mêmes ont également confirmé que la notion de "sites d'activité économique désaffectés", visée au e), est la même que celle consacrée à l'article 167 du projet de décret "modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine" (1).

5. L'article 3, § 2, 2º, en projet, dispose que l'I.S.S.E.P. "réalise des prestations pour le secteur privé ou public, constituées de tout essai, recherche et analyse".

On se demande, compte tenu du caractère à la fois vague et large des différents points repris dans les énumérations de l'article 3 en projet, dans quelles hypothèses l'I.S.S.E.P. assume gratuitement, dans le cadre de ses missions de service public, des prestations en faveur des pouvoirs publics et dans quelles autres il réalise contre rémunération des prestations au profit des mêmes, lesquelles prestations consistent, comme l'indique à titre exemplatif le paragraphe 2, 2º, de l'article 3, en projet, en "tout essai, recherche, étude et analyse", d'autant que tant les missions de service public que les prestations effectuées moyennant redevance doivent nécessairement, en vertu du principe de spécialité, s'inscrire dans les mêmes domaines, ceux énumérés au paragraphe 1er du même article.

Le texte examiné doit être clarifié sur ce point.

(1) Doc. Parl. C.R.W., sess. 1996-97, n° 233-222, p. 361.

6. L'article 3, § 2, 3^o, en projet, prévoit que l'I.S.S.E.P. "exécute toute autre mission que lui délègue le Gouvernement".

Une telle délégation n'est pas compatible avec l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui confie au législateur décrétoal le soin de fixer les compétences des organismes qu'il crée.

En conséquence, cette disposition doit être omise.

Article 3

Les collaborateurs du ministre ont expliqué qu'en vertu de l'article 3bis en projet l'I.S.S.E.P. pourra "participer à des structures (GIE, ASBL, ...) constituées en vue de lui permettre de réaliser en collaboration ses activités scientifiques et techniques. En pratique, cette disposition permettra à l'ISSEP. d'être membre fondateur et d'accepter des mandats de gestion (président, secrétaire, trésorier)".

L'attention des auteurs du projet est attirée sur le fait que, si la disposition examinée n'est pas en tant que telle critiquable, elle ne peut, toutefois, avoir pour effet de déléguer, en tout ou en partie, les missions que le décret assigne à l'I.S.S.E.P. Ceci devrait ressortir plus clairement du dispositif.

.../...

Article 4

1. L'article 4, § 2, 3°, en projet prévoit que le comité d'accompagnement doit veiller à ce que "les activités en cours bénéficient des financements externes et/ou internes requis".

Interrogés sur la portée d'une telle mission, les collaborateurs du ministre ont répondu que :

"Il s'agit de vérifier si :

- * les missions particulières ont été l'objet d'un arrêté de subvention et si l'engagement a été réalisé et notifié;
- * les contrats en matière de R&D sont signés, engagés et notifiés;
- * les prestations offertes le sont aux tarifs prescrits."

Les notions de "financements internes et externes" gagneraient à être davantage explicitées dans le commentaire de la disposition en projet, notamment, au regard de l'article 6, § 2, du décret du 7 juin 1990 qui énumère de manière limitative les diverses ressources dont dispose l'Institut.

2. Au 6°, il est prévu que le comité d'accompagnement donne "à la demande de l'I.S.S.E.P. ou d'initiative, un avis préalable sur toute prestation en matière d'essai, de recherche, d'étude et d'analyse à effectuer pour compte de tiers privés ou publics".

.../...

Une fois de plus, le texte est mal rédigé.

D'une part, on se demande dans quels cas l'avis sera donné d'initiative et dans quels autres il le sera à la demande de l'Institut dont le comité d'accompagnement constitue d'ailleurs un des organes.

D'autre part, il conviendrait à tout le moins d'indiquer quel est le destinataire de cet avis préalable.

Interrogés sur ce dernier point, les collaborateurs du ministre ont répondu qu'il s'agissait de la direction.

Ce concept de direction ne figure pas dans le texte. En effet, au paragraphe 4, alinéa 1er, il est seulement question de directeur général et de directeur général adjoint assurant la gestion journalière de l'Institut et des inspecteurs généraux qui les assistent. Faut-il dès lors comprendre le texte comme signifiant que la demande pourra émaner du directeur général ou du directeur général adjoint ?

Compte tenu des missions imparties au comité d'accompagnement, ne doit-on pas plutôt l'interpréter en ce sens que le destinataire de l'avis est le Gouvernement ?

3. En vertu du paragraphe 3, alinéa 1er, d'une part, et du paragraphe 4, alinéa 2, d'autre part, il revient au Gouvernement de la Région wallonne de fixer tantôt les règles de composition et de désignation des membres du comité d'accompagnement, tantôt d'arrêter le règlement

.../...

d'ordre intérieur de l'Institut qui déterminera les attributions respectives du directeur général et du directeur général adjoint ainsi que "les matières pour le traitement desquelles ils sont constitués en collège".

L'article 9 de la loi spéciale précitée prévoit cependant qu'il revient au législateur décrétal de déterminer la composition, la compétence et le fonctionnement des organismes qu'il crée.

Il s'ensuit que la délégation accordée au Gouvernement l'est en des termes beaucoup trop larges. Le décret en projet doit régler lui-même ces diverses questions, du moins dans leurs éléments essentiels. La délégation ne peut porter que sur des éléments accessoires (1).

En ce qui concerne en particulier le comité d'accompagnement, à défaut de connaître sa composition, il est impossible de se rendre compte de la manière dont celui-ci pourrait, en pratique, remplir les missions énumérées au paragraphe 2. Cette impossibilité est encore renforcée par le fait que le décret en projet reste en défaut de déterminer les moyens dont dispose ledit comité pour exécuter certaines de ses missions comme celles visées au 3º et au 4º du paragraphe 2.

(1) Comme les mots mêmes l'indiquent, le règlement d'ordre intérieur est destiné à régler des questions accessoires qui ont trait au fonctionnement interne de l'organisme. L'expression est utilisée de manière impropre dans la disposition examinée.

Article 5

Dans la mesure où l'article 5, alinéa 3, en projet, confie au Gouvernement le soin de fixer les règles de composition et de désignation des membres de la commission scientifique et technique, une telle délégation est également critiquable au regard de l'article 9 de la loi spéciale précitée.

Article 6

De l'accord des collaborateurs du ministre, le paragraphe 1erbis, en projet, doit être rédigé comme suit :

"§ 1erbis Parmi les biens de l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie transférés à la Région wallonne, en vertu de l'arrêté royal du 31 janvier 1994 organisant le transfert de l'Etat à la Région wallonne de la propriété de matériel de l'Institut d'Hygiène et d'Epidémiologie, le Gouvernement détermine ceux qui sont transférés à l'Institut ou au Services du Gouvernement.".

Article 8

L'article 18bis en projet, est assorti d'un effet rétroactif. Légistiquement, la présentation de cette disposition n'est pas correcte.

.../...

Il convient de rédiger une disposition distincte indiquant que l'article 18bis produit ses effets le 1er janvier 1994.

Observations finales

1. La division en paragraphes de l'article 3 en projet n'est pas justifiée dès lors que chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa.

2. On écrira "Art. 3, § 1er. ...", "Art. 4, § 1er. ..." en faisant suivre le numéro de l'article par une virgule et non un point.

3. Aux articles 2 et 4 du projet, l'usage de la majuscule au début de chaque subdivision en 1^o, 2^o, ... ou en a), b), ... d'une phrase ne se justifie pas. Il ne convient pas de terminer chacune de ces énumérations par un point - mais bien par un point-virgule -, sauf en ce qui concerne la dernière énumération de la phrase.

4. l'article 4, § 2, 3^o, les mots "et/ou" doivent être remplacés par le mot "ou".

5. Le projet recourt fréquemment, et souvent à tort, à l'emploi de la majuscule. Il est proposé d'utiliser la minuscule pour les termes suivants : comité d'accompagnement, commission scientifique et technique, directeur général, directeur général adjoint, inspecteurs généraux, ...

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme P. VANDERNACHT, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme G. JOTTRAND, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN