

ROYAUME DE BELGIQUE

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 17 novembre 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté "relatif aux règles d'indemnisation par la Région wallonne des dommages causés par des déchets", a donné le 11 mai 1998 l'avis suivant :

Le Conseil d'Etat s'est limité, en égard à leur nombre, à formuler des observations de fond.

Articles 2 et 3

L'article 44 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets permet à "celui qui subit un dommage sur le territoire de la Région wallonne causé par des déchets" de demander au gouvernement d'indemniser ce dommage. L'indemnisation est mise à charge du fonds pour la gestion des déchets visé à l'article 1er, § 2, du décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne.

Les paragraphes 1er et 2 de l'article 44 précité déterminent, respectivement, les cas et les conditions d'ouverture du droit d'action qui est ainsi reconnu, et les cas dans lesquels aucune indemnisation ne peut être accordée par le gouvernement.

Par ailleurs, le paragraphe 5 du même article charge le gouvernement de "(préciser) les limites, les modalités et les conditions dans lesquelles le fonds (pour la gestion des déchets) est appelé à intervenir".

L'article 44, § 5, a pour origine l'article 61, § 4, de l'avant-projet de décret relatif aux déchets à propos duquel le Conseil d'Etat a, dans son avis L. 24.240/9 donné le 20 mars 1995, observé, sous l'article 7 du même avant-projet, qu'il accordait au gouvernement une

.../...

habilitation excessive (1). Nonobstant cet avis, le texte initial, en tant qu'il dispose que "le Gouvernement précise les limites, les modalités et les conditions dans lesquelles le fonds est appelé à intervenir", est resté inchangé.

En raison de caractère extrêmement large de l'habilitation, l'économie générale de l'article 44 est difficile à cerner. Le texte se prête, en effet, à plusieurs interprétations.

Dans une première interprétation, l'habilitation, si large soit-elle, que le paragraphe 5 de cet article donne au gouvernement ne l'autorise pas à prendre des dispositions réglementaires dans les matières qui sont régies par les paragraphes 1er et 2 : en effet, c'est de manière exhaustive et complète que ces dispositions législatives déterminent les cas et les conditions d'ouverture du droit d'action qui est reconnu, ainsi que les cas dans lesquels aucune indemnisation ne peut être accordée par le gouvernement. Il n'est donc pas au pouvoir du gouvernement de limiter la portée desdites dispositions, de les compléter, de les préciser ou de les corriger.

En outre, lorsque, comme en l'espèce, il exécute une disposition législative, le gouvernement n'a pas le pouvoir de rappeler ou de paraphraser cette disposition. Il n'a pas davantage le pouvoir de donner à celle-ci une

(1) Doc. P.W., Session extraordinaire 1995, n° 49/1, pp. 54 et 55.

interprétation contraignante, l'interprétation des décrets par voie d'autorité n'appartenant qu'au décret (1).

Au regard de ce qui vient d'être dit, les dispositions suivantes figurant aux articles 2 et 3 de l'arrêté en projet s'exposent à critique :

- 1° l'article 2, § 1er, qui énonce un principe résultant déjà de l'article 44, § 1er, du décret;
- 2° l'article 2, § 2, qui a pour effet de préciser le champ d'application dans le temps de l'article 44 du décret (2), essentiellement en vue de le limiter, alors que cette disposition législative est destinée à s'appliquer à tous les dommages subis à partir de l'entrée en vigueur du décret (3), sans distinguer selon le moment auquel "la première manifestation objective (du dommage) est constatée";

(1) Article 133 de la Constitution.

(2) Il importe peu, à cet égard, que la disposition en projet soit formulée en ce sens qu'elle définit la notion de dommage réparable "au sens du présent arrêté", dès lors que cet arrêté n'a d'autre objet que de donner exécution à l'article 44 du décret.

(3) En ce sens, P. MOËRYNCK, "Les régimes des sûretés financières et les règles particulières d'indemnisation des dommages", in De nouvelles règles en matière de déchets, sous la direction du CEDRE, La Charte, 1997, pp. 167 et suivantes, p. 186.

- 3° l'article 2, § 3, 3°, qui limite les cas d'ouverture du droit d'action que consacre l'article 44 du décret;
- 4° l'article 2, § 3, 4°, qui, d'une part, s'expose à la même critique, et, d'autre part, semble dans certains cas faire double emploi avec l'article 44, § 2, alinéa 1er, 2°, du décret;
- 5° l'article 2, § 3, 5°, qui formule une règle résultant déjà de la combinaison de l'article 25, § 3, 2°, de l'article 39, § 3, alinéa 2, et de l'article 44 du décret;
- 6° l'article 2, § 4, alinéa 1er, 1° et 2°, qui détermine ce qu'il y a lieu d'entendre par "dommage" au sens de l'article 44 du décret;
- 7° l'article 2, § 4, alinéa 1er, 3°, qui, d'une part, énonce en d'autres mots une règle formulée par l'article 44, § 2, alinéa 2, du décret et, d'autre part, en détermine le champ d'application en des termes qui permettent de couvrir des hypothèses que cette disposition législative ne vise pas expressément (1);
- 8° l'article 2, § 4, alinéa 1er, 4°, qui n'a d'autre objet que de rappeler une règle déjà énoncée par l'article 44, § 1er, alinéa 1er, du décret;

(1) Sur les difficultés d'interprétation de cette disposition, lire P. MOËRYNCK, op. cit., p. 186.

- 9° l'article 2, § 4, alinéa 2, et l'article 3, alinéa 2, qui apportent des précisions ou des correctifs à la condition, formulée par l'article 44, § 1er, alinéa 1er, du décret, selon laquelle le dommage doit avoir été "subi sur le territoire de la Région wallonne";
- 10° l'article 3, alinéa 1er, qui, en déterminant les éléments qui sont à prendre en considération dans l'appréciation de la preuve du lien de causalité entre le fait dommageable et le dommage, interprète le mot "causé" figurant à l'article 44, § 1er, alinéa 1er, du décret.

Toutes ces dispositions devraient, dès lors, être omises.

Dans une seconde interprétation de l'article 44, § 5, du décret, il pourrait être soutenu que le gouvernement peut préciser un certain nombre de notions figurant aux paragraphes 1er et 2 de l'article 44 du décret et notamment la notion de dommage réparable, y compris la date à laquelle celui-ci doit s'être produit ou s'être manifesté pour qu'il puisse être pris en considération.

Dans cette interprétation, les articles 2 et 3 du projet n'appellent pas de critique fondamentale.

.../...

Si cette dernière interprétation a la préférence du Conseil d'Etat, il ne faut toutefois pas se cacher que la controverse est sérieuse et qu'elle pourrait être soulevée devant le section d'administration du Conseil d'Etat et les juridictions de l'ordre judiciaire avec les risques qui s'ensuivent.

Aussi serait-il hautement préférable que le législateur décretaal lève l'incertitude qui existe quant à la portée exacte de l'article 44, § 5, du décret en déterminant de manière précise ce qui doit être réglé par le décret et ce qui peut l'être par le gouvernement. Parmi les questions qui devraient retenir l'attention du législateur figure, notamment, celle de savoir si des dommages qui se sont manifestés antérieurement à l'entrée en vigueur du décret peuvent, ou non, être réparés.

Article 4

1. La référence que fait l'alinéa 1er aux principes d'évaluation des dommages en droit commun de la responsabilité civile est inadéquate, dès lors que le régime d'indemnisation que prévoit l'article 44 du décret ne relève pas du droit de la responsabilité civile.

Il appartient au gouvernement de déterminer lui-même les règles relatives à l'évaluation du dommage par voie d'arrêtés réglementaires, conformément à l'article 44, § 5 du décret.

.../...

2. L'alinéa 2 doit être omis. En effet, par cette disposition, qui donne en réalité au ministre le pouvoir de décider en équité, au cas par cas et non par voie réglementaire, comme le prévoit l'article 44, § 5, précité, s'il y a lieu, d'accorder ou de refuser une indemnité à celui qui remplit toutes les conditions pour l'obtenir, le régime d'indemnisation est vidé de toute sa substance.

Article 5

1. Dans le cas où un dommage moral trouve sa source dans un dommage causé aux biens, on se demande s'il faut faire application de la limite fixée au 1° ou de celle fixée au 2°.

2. La question se pose aussi de savoir si, lorsqu'une victime a obtenu une indemnité atteignant les plafonds fixés par la disposition en projet, elle peut encore, pour les mêmes faits dommageables, demander l'application de l'article 11 de l'arrêté en projet.

Article 6

1. A l'alinéa 1er, compte tenu de la difficulté pour la victime de déterminer si le dommage trouve ou non sa cause dans un fait constitutif d'infraction, il conviendrait d'étendre l'obligation prévue à cet alinéa, en obligeant la

.../...

victime à déposer en toute hypothèse plainte auprès des autorités compétentes (1) préalablement à l'introduction de sa demande de réparation.

2. En ce qui concerne l'alinéa 2, cette disposition exprime de manière maladroite et incorrecte la condition déjà inscrite à l'article 44, § 1er, alinéa 2, du décret, à savoir que "pour obtenir réparation, en vertu du présent article, celui qui subit le dommage doit "établir" qu'il existe de sérieuses raisons de croire qu'il ne pourra obtenir aucune indemnisation dans un délai raisonnable". Cette disposition doit, dès lors, être omise.

(1) Une plainte ne doit pas nécessairement être adressée à une autorité "judiciaire" au sens strict du terme. Par ailleurs, on peut se demander si le gouvernement ne doit pas considérer l'hypothèse, prévue par l'article 5bis de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale, où la personne qui a subi un dommage découlant d'une infraction fait une déclaration en vue d'acquérir la qualité de "personne lésée". L'article 5bis a été inséré dans la loi du 17 avril 1878 par la loi du 12 mars 1998 relative à l'amélioration de la procédure pénale au stade de l'information et de l'instruction; il entrera en vigueur "à la date fixée par le Roi et au plus tard six mois après sa publication au Moniteur belge", c'est-à-dire le 2 avril 1998 (article 49 de la loi du 12 mars 1998).

Article 7

1. La disposition en projet ne rend pas compte à suffisance de l'obligation qui est faite à la victime du dommage, selon les termes de l'article 44, § 1er, alinéa 2, du décret, d'"établir qu'il existe de sérieuses raisons de croire qu'(elle) se trouve dans une des situations décrites (au premier alinéa du même paragraphe) et qu'(elle) ne pourra obtenir aucune indemnisation dans un délai raisonnable".

Le texte de l'alinéa 2 devra être complété par un point imposant au demandeur de fournir les informations nécessaires en vue d'établir qu'il satisfait à cette condition.

2. Les mots "fait générateur" étant susceptibles de méprise, dans la mesure où ils sont utilisés dans une matière étrangère au droit commun de la responsabilité civile, mieux vaut les supprimer et rédiger le 3° comme suit :

"3° la description de toutes les circonstances qui entourent la survenance des dommages et leurs manifestations;".

.../...

3. A l'alinéa 2, 4°, il est excessif de demander d'indiquer le "numéro d'inscription au registre de commerce et à l'administration de la taxe sur la valeur ajoutée" de la personne morale considérée comme "éventuel responsable".

4. Concernant le 5°, il est fait référence à l'observation faite sous l'article 6, alinéa 2. On écrira :

"5° une copie de la plainte adressée aux autorités compétentes et ..." (1).

5. Au 6°, il convient sans doute d'ajouter l'obligation pour le demandeur de produire les informations que requiert l'évaluation du dommage.

6. A l'8°, le texte devait préciser les documents qui sont à produire pour indiquer les "ressources financières du demandeur".

(1) En ce qui concerne la déclaration de la plainte, voir note (1), p. 9.

Article 8

Selon la première phrase du § 1er, alinéa 4, l'Office "peut solliciter la collaboration des services de la police de l'environnement (1) et de ceux du parquet compétent".

Une telle disposition excède les pouvoirs du gouvernement.

En effet, aucune disposition législative n'autorise les agents de la police de l'environnement, et encore moins les membres du ministère public - dont la détermination des missions relève de la compétence du législateur fédéral -, à collaborer à la mise en oeuvre de l'article 44 du décret du 27 juin 1996.

Le gouvernement a d'autant moins le pouvoir de prévoir une telle collaboration que les missions remplies par les agents de la police de l'environnement et par les membres du ministère public - missions de police judiciaire et d'information pénale - s'exercent dans des buts tout à fait étrangers à celui que poursuit l'article 44 du décret

(1) Les agents de la "police de l'environnement" sont les agents de la Région wallonne désignés pour rechercher et constater les infractions en matière de protection de l'environnement, notamment dans le domaine des déchets (voir l'article 1er de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 23 décembre 1992 portant désignation des agents compétents pour rechercher et constater les infractions en matière de protection de l'environnement).

et sont régies par un principe, celui du secret, qui fait normalement obstacle à la collaboration envisagée.

La disposition à l'examen doit donc être omise.

Article 9

Selon l'article 4, § 3, du décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui concerne le conseil économique régional pour la Wallonie, la loi-cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un Conseil économique et social de la Région wallonne, "le personnel (du Conseil économique et social de la Région wallonne) assure le secrétariat des commissions consultatives, créées par loi, décret ou règlement et chargées de rendre des avis dans les matières régionales".

En conséquence, à défaut de disposition législative dérogeant à cette règle, il ne peut être prévu que le secrétariat de la commission d'avis qu'organise l'arrêté en projet "est assuré par un membre de l'Office", comme le prévoit la seconde phrase de l'alinéa 4 en projet.

Cette phrase sera donc omise.

.../...

Article 10

En ce qui concerne la seconde phrase, on se demande s'il ne conviendrait pas de soumettre obligatoirement le paiement de l'indemnité à la production de factures, plutôt que d'envisager cette condition comme étant seulement une faculté.

Article 11

Concernant l'alinéa 1er, on se demande si le principe que pose la première phrase ne doit pas recevoir une exception, non seulement - comme l'envisage la seconde phrase - lorsqu'apparaît un préjudice nouveau, mais aussi dans le cas de certains autres éléments nouveaux, telle la survenance d'une modification dans l'une des situations visées par l'énumération que contient l'article 44, § 1er, alinéa 1er, du décret du 27 juin 1996.

Par ailleurs, il conviendrait dans le même alinéa, non seulement de prévoir la possibilité d'introduire une nouvelle demande en cas d'existence d'un préjudice nouveau, mais également en cas d'aggravation d'un préjudice existant, aggravation qui ne pouvait être raisonnablement prévue au moment où le ministre a pris sa décision.

.../...

Article 12

Dans la phrase introductive, comme en a convenu le délégué du gouvernement, les mots "de l'aide provisionnelle ou" doivent être omis, l'arrêté en projet ne prévoyant pas la possibilité d'octroyer une aide provisionnelle.

Article 13

La quatrième phrase de l'alinéa 2 doit être complétée pour préciser l'hypothèse dans laquelle elle s'applique et indiquer de quelle manière les victimes potentielles auront connaissance du point de départ du délai de dix ans dont il y est question.

Article 14

Cette disposition excède les pouvoirs du gouvernement.

En effet, aucune disposition législative ne permet d'attribuer aux fonctionnaires qui instruisent les demandes d'indemnisation fondées sur l'article 44 du décret du 27 juin 1996 des prérogatives aussi importantes que celles que le législateur peut accorder - et a seul le pouvoir d'accorder - aux agents chargés de rechercher et de constater les infractions en matière d'environnement.

.../...

Le gouvernement a d'autant moins le pouvoir de prendre la disposition à l'examen que les prérogatives attribuées aux agents chargés de rechercher et de constater les infractions en matière d'environnement le sont en vue d'accomplir des missions d'une nature tout à fait différente de celle des attributions des fonctionnaires qui instruisent les demandes d'indemnisation fondées sur l'article 44 précité. Il est, à cet égard, fait référence à l'observation formulée au sujet de l'article 8 du projet.

La disposition à l'examen doit donc être omise.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. 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