ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 36.642/4
36.645/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, du Logement, de l'Équipement et des Travaux publics, par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement et par le Ministre de l'Agriculture et de la Ruralité de la Région wallonne, le 20 février 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur :

1° un avant-projet de décret "relatif au Livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau" (36.642/4);

2° un avant-projet de décret "relatif au Livre I^er du Code de l'environnement" (36.645/4),

après avoir examiné les affaires en ses séances des 15 et 18 mars 2004, a donné à cette dernière date l'avis suivant :

I. Les lettres de demande d'avis font état de "la présence provisoire", dans les textes en projet, "d'articles sans objet ou de dispositions dont la numérotation n'est pas continue". Effectivement, un certain nombre d'articles du livre I^er^ et du livre II du Code de l'environnement en projet sont dépourvus d'objet ou simplement accompagnés de la mention "article supprimé" ou "article déplacé". Les lettres de demande d'avis précisent, à cet égard, qu'"un travail complet de renumérotation" des livres I^er^ et II du code en projet "interviendra à l'issue de la troisième lecture au Gouvernement, afin de présenter au Parlement wallon (des projets de décret) ayant une numérotation continue".

Par ailleurs, parmi les dispositions insérées dans les livres I^er^ et II du code en projet et présentées comme étant le reflet du droit existant, il en est qui, à ce jour, ne font pas partie de l'ordonnancement juridique mais, selon les termes qu'utilise l'exposé des motifs, "sont actuellement élaborées par le Gouvernement wallon". Les textes en projet présentent ces dispositions en caractères italiques [(1)].

En outre, la note au Gouvernement wallon jointe à la demande d'avis précise :

> "Les avis de la Commission régionale de l'aménagement du territoire et du Conseil wallon de l'Environnement pour le Développement Durable n'ayant pas été remis dans les délais souhaités, ceux-ci ne pourront être intégrés dans le présent avant-projet à ce stade".

On peut en déduire que des modifications de l'avant-projet, résultant des avis précités, sont envisagées.

Dans ces conditions, les avant-projets de décret à l'examen ne peuvent être tenus pour définitifs, et la saisine du Conseil d'État doit, dès lors, être considérée comme prématurée, à tout le moins en ce qui concerne les dispositions concernées par ce qui vient d'être dit.

---

(1) L'attention est toutefois attirée sur le fait que plusieurs des dispositions présentées en caractères italiques font désormais partie de l'ordonnancement juridique. Ainsi en va-t-il, pour ne prendre qu'un exemple, des dispositions par lesquelles l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 janvier 2004 a modifié l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne.

II. Ceci étant, les avant-projets de décret à l'examen suscitent, quant à la codification envisagée, à la technique juridique et à la méthode utilisées à cette fin, plusieurs questions et, sur des points importants, un certain nombre d'objections.

Quant au caractère cohérent, systématique et complet de l'avant-projet de codification

1. L'exposé des motifs de chacun des avant-projets de décret à l'examen fait apparaître que ceux-ci partent du constat selon lequel "le droit wallon de l'environnement a fait l'objet, au cours de ces dernières décennies, de multiples modifications destinées certes à le rendre plus complet et plus efficient mais qui l'ont progressivement déstructuré, complexifié et, finalement, transformé en un ensemble de normes peu accessible", de sorte que "la tâche des praticiens chargés de développer, d'appliquer ou de faire respecter le droit de l'environnement est aujourd'hui singulièrement compliquée par cet éparpillement et ce manque de cohésion des textes, dont le nombre ne cesse d'augmenter".

Par la codification envisagée, les auteurs des avant-projets souhaitent contribuer à améliorer cette situation.

Même si, par l'ampleur de l'entreprise, il n'est pas certain que l'oeuvre de codification envisagée puisse être menée à terme pour l'ensemble des textes régissant le droit de l'environnement, l'objectif poursuivi est, en soi, sans aucun doute digne d'intérêt.

Selon l'exposé des motifs de chacun des avant-projets de décret à l'examen, ceux-ci sont conçus comme constituant une première étape de la codification du droit régional wallon de l'environnement, limitée, d'une part, à un certain nombre de "dispositions communes et générales", appelées à former le livre I^{er} du Code de l'environnement et, d'autre part, à des dispositions relatives à la matière de l'eau, appelées à former le livre II de ce code - lequel livre serait intitulé "Code de l'eau". L'exposé des motifs précise que l'adoption d'autres livres est prévue ultérieurement pour couvrir d'autres aspects du droit de l'environnement.

Il y a lieu, à cet égard, de rappeler qu'un code se définit comme étant un "corps cohérent de textes englobant selon un plan systématique l'ensemble des règles relatives à une matière" (2).

Un code se doit donc d'être cohérent, systématique et complet.

Sur ce point, le code en projet appelle les observations qui suivent :

a) En l'état, le code en projet ne couvre pas l'ensemble de la matière qu'il annonce se donner pour objet. Il est ainsi, pour l'heure, en défaut de constituer le corps complet de règles que requiert la notion même de code; il est donc prématuré de faire d'ores et déjà état, dans un texte destiné à revêtir une portée juridique, de l'existence d'un tel code.

Par ailleurs, à défaut d'avoir connaissance de tous les éléments appelés à constituer le Code de l'environnement et de la manière dont il est prévu de les articuler, il n'est pas possible d'apprécier en pleine connaissance de cause le caractère cohérent, systématique et complet de l'opération de codification envisagée.

Il est même, en l'état, difficile de savoir quelle est l'étendue exacte du champ d'application du code envisagé.

À cet égard, l'attention est attirée sur le fait que plusieurs dispositions figurant dans le livre I^{er} du code en projet - plus particulièrement celles qui forment les articles D.1, § 1er, D.26, 3°, D.56, alinéa 3, D.104, § 3, alinéa 1er, 6°, et D.111, § 1er - sont rédigées en des termes tendant à définir la notion qui constitue l'objet même du code en projet, à savoir la notion d'"environnement".

Les significations de ce terme qui résultent desdites dispositions ne sont pas homogènes. Ceci rend évidemment délicate la détermination de l'étendue exacte du champ d'application du code envisagé.

Quoi qu'il en soit, il ressort de manière générale des dispositions en question que la Région wallonne entend le mot "environnement" dans une acception relativement

---

(2) Association Henri Capitant, Vocabulaire juridique, publié sous la direction de G. CORNU, 7^{e} éd., P.U.F., 1998, v° Code.

large. Ainsi, selon l'article D.1, § 1er, précité, l'environnement comprend "notamment les espaces, paysages, ressources et milieux naturels, l'air, le sol, l'eau, la diversité et les équilibres biologiques".

De la sorte, les auteurs du texte semblent vouloir donner au terme "environnement" une signification plus large que celle qu'y attache l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lequel est relatif aux compétences régionales en matière d'environnement et de politique de l'eau : seraient aussi visées des matières qui relèvent d'autres politiques de compétence régionale - telles, par exemple, un certain nombre des matières que le III de l'article 6, § 1er, de la loi spéciale précitée attribue à la Région wallonne au titre de la rénovation rurale et de la conservation de la nature (3).

Rien n'empêche la Région wallonne d'établir, dans le cadre de ses compétences, un Code de l'environnement dont le champ d'application excède celui des matières relevant de la politique de l'environnement ou de la politique de l'eau au sens de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 (4). Toutefois, il conviendrait qu'elle précise ses intentions exactes à ce sujet. Ainsi, pour ne prendre que deux exemples parmi les plus significatifs, la volonté est-elle d'inclure dans le code en projet les dispositions qui, actuellement, figurent dans le Code forestier ou dans la loi du 12 juillet 1973 sur la

---

(3) On relève, du reste, que le livre II du code en projet tend à régler dans le détail certaines matières qui sont de compétence régionale en vertu du III de l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 : ainsi en va-t-il, d'une part, de l'hydraulique agricole et des cours d'eau non navigables et, d'autre part, des wateringues, matières qu'attribuent à la Région wallonne, respectivement, le 8° et le 10° de l'article 6, § 1er, III, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(4) Encore faut-il, bien sûr, que les dispositions insérées dans ledit code règlent des matières régionales. À cet égard, on relève que le livre II du code en projet contient des dispositions, en l'occurrence celles relatives au Fonds social de l'eau, qui règlent, non pas une matière régionale, mais la politique d'aide sociale, matière pour laquelle la Région wallonne exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française - comme le confirme expressément, du reste, l'article D.546 du livre II. Vu le fait que, comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà relevé à maintes reprises, la Région wallonne ne peut régler dans un même texte des matières régionales et des matières communautaires, de telles dispositions n'ont pas leur place dans le code en projet.

.../...

conservation de la nature (5) ? Par ailleurs, la section de législation se demande si l'intention de l'auteur des avant-projets est de maintenir l'existence autonome du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (C.W.A.T.U.P.) ou s'il souhaite au contraire l'insérer dans la codification en projet (6).

b) La question se pose aussi de savoir si le livre I^er^ en projet du Code de l'environnement peut être considéré comme un corps suffisamment cohérent et complet de "dispositions communes et générales" - selon les termes de son intitulé - en matière d'environnement.

Selon l'exposé des motifs, ce livre rassemble "des normes transversales et générales, qui ne visent par conséquent aucun milieu particulier".

Il est pour le moins étonnant que n'y figure pas l'un des textes les plus importants du droit régional wallon de l'environnement, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

En effet, ce décret tend à formuler des dispositions de caractère "transversal et général", comme l'indique son article 2, rédigé en ce sens que ledit décret, d'une part,

---

(5) On relève en effet que cette loi contient pour la Région wallonne des dispositions, insérées par le décret du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages, tendant à transposer les directives n^os^ 79/409/CEE du 2 avril 1979 du Conseil concernant la conservation des oiseaux sauvages et 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. La mise en oeuvre de ces dispositions, spécialement des article 6*bis* et 25 à 31 de la loi, inséré par les article 3 et 10 du décret précité du 6 décembre 2001, portant sur les sites Natura 2000, participe de manière importante à la définition du cadre juridique applicable aux instruments de la police de l'environnement. Il est vrai que cette législation présente également des incidences en ce qui concerne l'urbanisme et l'aménagement du territoire; la réponse à cette question est liée en conséquence à celle qui sera réservée à la question qui suit.

(6) Plusieurs des "principes du droit de l'environnement" qu'énoncent les articles D.1. et D.2. du livre I^er^ du Code de l'environnement en projet sont formulés en des termes rejoignant assez largement, en substance, ceux des objectifs du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, tels que les présente son article 1^er^, § 1^er^.

.../...

"vise à assurer, dans une optique d'approche intégrée de prévention et de réduction de la pollution, la protection de l'homme ou de l'environnement contre les dangers, nuisances ou inconvénients qu'un établissement est susceptible de causer, directement ou indirectement, pendant ou après l'exploitation" et, d'autre part, "vise notamment à contribuer à la poursuite des objectifs de préservation des équilibres climatiques, de la qualité de l'eau, de l'air, des sols, du sous-sol, de la biodiversité et de l'environnement sonore, et à contribuer à la gestion rationnelle de l'eau, du sol, du sous-sol, de l'énergie et des déchets". Le caractère "transversal et général" du décret du 11 mars 1999 précité ressort aussi du fait que celui-ci crée, selon les termes utilisés lors de ses travaux préparatoires, "un système d'autorisation global couvrant le plus grand nombre de nuisances qu'une installation [(7)] est susceptible de causer à l'homme ou à l'environnement" [(8)].

Compte tenu de cet objet, il ne serait pas cohérent que ledit décret ne figure pas dans la partie du code envisagé qui se présente comme formulant un ensemble de dispositions ayant une portée générale en matière d'environnement.

c) Comme déjà indiqué, le livre II du Code de l'environnement en projet contiendrait le "Code de l'eau".

Il peut paraître singulier de concevoir un code en ce sens qu'il en contiendrait lui-même un ou plusieurs autres.

Il conviendrait en tout cas d'éviter que le Code de l'environnement en projet apparaisse comme étant la simple juxtaposition des divers livres ou autres divisions qu'il

---

(7) Lire : "un établissement".

(8) Doc. Parl. wall., sess. 1997-1998, n° 392/1, p. 1.

comprend : le "code" envisagé ne serait alors en effet qu'une pure compilation de textes (9). À cet égard, les textes à l'examen ne donnent pas toutes garanties : ainsi notamment, on relève que certains des principes de la politique de l'eau formulés dans le livre II, partie première, titre premier, du code en projet sont formulés en des termes redondants par rapport aux principes du droit de l'environnement que consacre le livre Ier, partie première, titre premier.

Quant aux effets de la méthode suivie, tendant à procéder à la codification par la voie législative

2. La notion de codification peut recouvrir des réalités juridiques fort différentes.

L'une des distinctions fondamentales à cet égard est celle qui doit être faite entre une codification "créatrice", qui correspond à la volonté de créer des règles juridiques nouvelles et une codification "à droit constant", qui tend à rassembler et ordonner des normes existantes sans créer de règles nouvelles (10).

Les codifications "créatrices" sont l'oeuvre de l'autorité qui a le pouvoir de prendre les règles nouvelles appelées à former le code.

Quant aux codifications "à droit constant", elles sont généralement l'oeuvre du pouvoir exécutif (11). Deux techniques s'offrent à celui-ci pour élaborer une codification "à droit constant" de dispositions législatives : soit le législateur habilite expressément et de manière spécifique le pouvoir exécutif à opérer la codification envisagée, en précisant, le cas échéant, que celle-ci doit faire l'objet d'une confirmation ou

---

(9) Sur le fait qu'il est contestable de qualifier de "code" la simple compilation de textes, lire notamment G. BRAIBANT, v° Codification, in Encyclopaedia Universalis, 1996 ; B. OPPETIT, "De la codification", Recueil Dalloz Sirey, 1996, chronique, pp. 33 et sv., p. 37. Lire aussi l'avis 35.832/2/V de la section de législation du Conseil d'État, donné le 27 août 2003, sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 29 janvier 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux, avis dont il ressort qu'un code doit être davantage que "la réalisation d'un simple recueil de textes législatifs, mis au besoin en concordance" (Doc. Parl. wall., sess. 2003-2004, n° 612/1, p. 8).

(10) Lire à ce sujet, notamment, les contributions précitées de G. BRAIBANT et de B. OPPETIT.

(11) Lire, à propos de la codification et de la coordination à droit constant, en droit belge, Chr. LAMBOTTE, Technique législative et codification, E. Story-Scientia, 1988, pp. 177 et sv., et H. COREMANS et M. VAN DAMME, Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving, Die Keure, 2001, n°s 98 et s.

ratification législative; soit le pouvoir exécutif fait usage de la faculté générale que lui reconnaît la loi d'arrêter cette codification après en avoir chargé le bureau de coordination du Conseil d'État [12].

En cas de codification à droit constant, l'exécutif n'a pas le pouvoir d'adopter des règles juridiques nouvelles. Selon les recommandations de légistique formelle établies par le bureau de coordination du Conseil d'État [13],

> "La codification ou la coordination doit rester aussi près que possible des textes originels et éviter d'apporter des corrections, même de caractère purement formel [14]. Des différences entre les textes originels et les textes coordonnés et codifiés peuvent en effet, dans certains cas, conduire le juge à devoir comparer les deux versions et à invoquer l'exception d'illégalité de l'article 159 de la Constitution à l'égard de la version coordonnée ou codifiée. Une habilitation adéquate peut cependant permettre de remédier à certaines erreurs de terminologie et de grammaire ou d'améliorer au besoin la structure et la présentation des textes ».

En outre, sauf si le législateur abroge les textes législatifs codifiés, la codification à droit constant ne se substitue pas aux textes originels, qui restent en vigueur dans l'ordre juridique - même si, comme l'a indiqué un auteur, en raison de la codification, "ils y vivent d'une manière particulière, végétative, si l'on peut dire" [15]. Enfin, il importe d'observer que, généralement, à chacun des articles de la codification, correspond une note de bas de page indiquant le texte originel et les modifications qu'il a subies [16].

En tout état de cause, les textes codifiés par un arrêté procédant à une codification à droit constant conservent, selon le cas, leur nature législative ou réglementaire.

---

(12) Voir la loi du 13 juin 1961 relative à la coordination et à la codification des lois, et l'article 6*bis* des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

(13) Paragraphe 9.3, www.raadvst-consetat.be.

(14) Note 100 dans le document : À noter cependant que l'unité de la terminologie doit être assurée.

(15) Chr. LAMBOTTE, op. cit., p. 188.

(16) En son article 4, la loi du 13 juin 1961 impose expressément que les arrêtés de codification établis sur la base de la procédure qu'elle envisage contiennent "les références qui permettent de retrouver le texte original de chaque disposition (...) codifiée".

3. La codification que les avant-projets de décret à l'examen suggèrent d'établir repose, quant à elle, sur une conception originale [(17)].

Il s'agit d'une codification législative, en ce sens qu'elle serait directement l'oeuvre du législateur lui-même. Cette codification contiendrait, d'une part, des dispositions reproduisant des règles existantes et, d'autre part, des dispositions qui, actuellement, ne font pas partie de l'ordonnancement juridique [(18)]. Selon l'exposé des motifs et les explications données par le délégué du gouvernement, en tant qu'elle porte sur

---

(17) Il importe à cet égard de relever que le Gouvernement semble avoir renoncé à faire usage du pouvoir que lui donnent l'article 179 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et l'article 45 du décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau, de codifier les dispositions de ces décrets avec celles qui les auraient expressément ou implicitement modifiées et avec d'autres décrets applicables en matière d'environnement, de politique de l'eau et de conservation de la nature.
C'est à juste titre qu'il n'est pas recouru à ces deux habilitations, en effet :
- celle figurant à l'article 45 du décret du 15 avril 1999 précité ne peut constituer la base légale de la codification, non seulement parce qu'elle est axée sur la législation relative à l'eau, le code envisagé étant au demeurant appelé à s'intituler "Code wallon de l'eau", mais aussi parce que le décret précité est appelé à être modifié de manière importante, voire abrogé et remplacé, par l'effet du décret qui doit assurer la transposition de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et que ce décret, non encore adopté, s'il remplace la législation antérieure, ne sera pas visé par l'article 45 précité;
- celle figurant à l'article 179 du décret du 11 mars 1999 précité paraît offrir une base plus solide, à la condition bien entendu que, contrairement aux intentions traduites dans l'avant-projet de décret soumis pour avis au Conseil d'État dans l'affaire 36.645/4, la codification envisagée intègre le décret précité dans la codification. Il faut toutefois relever que les notions de "politique de l'eau" et de "conservation de la nature" pourraient être interprétées, à la lumière du texte de l'article 6, § 1er, II et III, 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, comme n'incluant ni "l'hydraulique agricole et les cours d'eau non navigables, en ce compris leurs berges", ni "les polders et les wateringues" matières pourtant intégrées l'une et l'autre dans l'avant-projet 36.642/4, ni "les forêts", alors que la question se pose de savoir si la législation forestière ne doit pas, elle aussi, faire l'objet de la codification envisagée. En revanche, les dispositions ayant valeur décrétale en Région wallonne de la loi précitée du 12 juillet 1973, pour lesquelles la même question se pose, mais que l'auteur de l'avant-projet n'envisage pas d'intégrer à la ratification, paraît pouvoir être couverte par l'habilitation en tant qu'elle vise notamment la "conservation de la nature".

(18) Selon le document intitulé "Présentation générale du Livre Ier du Code de l'environnement - I. Méthodologie de la codification", figurant au dossier remis au Conseil d'État, ces "dispositions décrétales ou réglementaires nouvelles qui complètent, modifient et, à tout le moins, transforment le droit actuel (...) ont trait à la transposition de directives (notamment les directives 2001/42/CE et 2000/60/CE) ou sont fondées sur des options politiques particulières notamment l'introduction des principes généraux du droit de l'environnement ". Les directives précitées sont les suivantes : 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau; 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

la première catégorie de dispositions citées, la codification envisagée s'analyse comme étant une codification "à droit constant". Les textes à l'examen sont présentés selon des modalités destinées à faire apparaître la distinction entre les deux catégories de dispositions citées : ainsi, les dispositions considérées comme nouvelles sont mises en évidence par une barre verticale placée à leur gauche. En outre, à chacun des articles du code en projet, correspond une note de bas de page comprenant des informations qui varient selon les hypothèses; de manière générale, ces notes contiennent la mention "disposition nouvelle" lorsqu'elles se rapportent à une disposition qui, actuellement, ne fait pas partie de l'ordonnancement juridique, et l'indication du texte originel quand il s'agit de la reproduction d'une disposition existante.

Il y a lieu, à ce sujet, d'observer ce qui suit :

a) Un certain nombre d'applications de la distinction que font les textes à l'examen entre les dispositions nouvelles et celles qui ne le sont pas, s'exposent à critique.

Ainsi, les textes à l'examen comprennent, sur ce point, des erreurs.

Pour ne prendre que quelques exemples de telles erreurs :

- les trois premiers tirets de l'article D.95 du livre I^er^ du code en projet sont présentés comme étant la simple reproduction de l'article 2 du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne; or, la phrase introductive de l'article D.95 en projet est rédigée en des termes tels que les tirets en question sont destinés à s'appliquer lors de la mise en oeuvre de dispositions actuellement inexistantes, à savoir celles qui organisent l'évaluation des incidences des plans et programmes sur l'environnement;

- les articles D.63 et D.64 du livre II du code en projet sont présentés comme étant la simple reproduction des articles 41 et 43 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, alors qu'ils sont destinés à s'appliquer à toutes les eaux, et non pas seulement à celles auxquelles s'applique le décret du 7 octobre 1985;

- l'article D.97*bis* du livre II du code en projet n'est pas mis en évidence par une barre verticale placée à sa gauche, alors que la disposition qu'il contient ne fait actuellement pas partie de l'ordonnancement juridique.

b) En tout état de cause, plus fondamentalement, considérer qu'en tant qu'elle contient des dispositions se limitant à reproduire des règles existantes, la codification envisagée s'analyserait comme étant simplement une codification "à droit constant", est de nature à induire en erreur sur la portée de l'intervention du législateur.

En effet, même si elles reproduisent des règles existantes, ces dispositions sont l'expression d'une nouvelle manifestation de volonté du législateur. Il s'agit, d'un point de vue juridique, de dispositions nouvelles [19].

En conséquence, ce sont toutes les dispositions du code en projet qu'il y a lieu de considérer comme étant des dispositions nouvelles. La distinction que font les auteurs des avant-projets entre les dispositions nouvelles et celles qui ne le sont pas, laquelle distinction se reflète dans la présentation même du code, est dénuée de tout effet juridique.

Compte tenu en effet de ce que c'est l'ensemble des dispositions du code en projet qui est soumis directement au vote du Conseil régional wallon, sans avoir fait l'objet préalablement d'un arrêté de codification ou de coordination limité quant à son objet aux dispositions en vigueur, un certain nombre de conséquences s'attachent à cette méthode, spécialement celles-ci :

- Au stade de l'adoption du code, il y a lieu de tenir compte des articles 38 et 39 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui consacrent, le premier, le principe selon lequel un projet de décret ne peut être adopté qu'après avoir été voté article par article et, le second, le droit pour le Conseil d'amender et diviser les articles

---

(19) Voir à ce sujet l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 81/93 du 1er décembre 1993, et divers arrêts de la section d'administration du Conseil d'État, notamment les arrêts Vandendoren, n° 18.894 du 13 avril 1978, et Université libre de Bruxelles et Université catholique de Louvain, n° 23.961 du 10 février 1984. Il résulte de ces arrêts que la publication de pareilles dispositions fait courir un nouveau délai dans lequel celles-ci sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation.

et les amendements proposés [20], ainsi qu'en a d'ailleurs convenu le délégué du gouvernement.

- La publication du décret au Moniteur belge fera courir un délai de six mois pour un éventuel recours devant la Cour d'arbitrage [21] à l'égard de l'ensemble des dispositions, même à l'égard de celles qui reproduisent telles quelles des dispositions existantes.

Quant à la méthode consistant à soumettre au vote du Conseil régional des dispositions destinées à conserver leur caractère réglementaire

4. Le code que tendent à établir les avant-projets de décret à l'examen est, dans la conception de ses auteurs, appelé à contenir, non seulement des dispositions de nature législative, mais aussi des dispositions de nature réglementaire. Dans les textes en projet, les premières sont précédées de la lettre D, et les secondes de la lettre R.

L'article 3 de chacun des avant-projets déclare, à ce sujet, ce qui suit :

"Le Conseil régional wallon adopte les dispositions décrétales identifiées par un indice «D» dans le livre I^er^ (ou II) du Code de l'environnement visé à l'article 2. Les autres dispositions identifiées par un indice «R» sont de nature réglementaire".

Selon l'exposé des motifs, "il appartiendra (...) au Parlement wallon de se prononcer sur les dispositions décrétales uniquement".

Au sujet des dispositions précédées de la lettre R, le délégué du gouvernement a déclaré ceci : "Dans l'optique du projet présenté par le Gouvernement, les dispositions réglementaires sont contenues dans le texte qui (est présenté au Parlement) mais à titre informatif. Elles ne font pas l'objet du vote. Leur nature n'est nullement

---

(20) Comparer avec l'avis 18.763/2 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 26 octobre 1988, sur l'avant-projet devenu la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage : dans cet avis, la section de législation a estimé qu'une technique législative consistant à déclarer, dans une loi, que des dispositions existantes "sont reprises", est contraire aux dispositions constitutionnelles qui consacrent des règles analogues à celles figurant aux articles 38 et 39 de la loi spéciale du 8 août 1980 (Doc. Sénat, sess. 1988-1989, n° 483/1, p. 69).

(21) Article 3, § 1^er^, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

modifiée. Aucune restriction au pouvoir du Gouvernement de les modifier par la suite ne peut être déduit de leur présentation au Parlement".

Les avant-projets de décret reposent à cet égard, ici également, sur un important vice de conception.

En effet, un décret est destiné à comprendre des dispositions ayant une portée normative. Contrairement à ce que semblent penser les auteurs des avant-projets, il n'a pas vocation à contenir de simples informations (22).

En outre, lorsque des dispositions sont insérées dans un décret, elles acquièrent la valeur de dispositions de nature législative, même si, au point de départ, il s'agissait de dispositions de nature réglementaire (23). La seule affirmation, par un décret, que des dispositions déterminées qui y sont incluses "sont de nature réglementaire", ne suffit pas à établir que tel est le cas : une pareille affirmation est en effet contredite par le fait que les dispositions en question sont incluses dans le décret lui-même (24).

5. Il ne saurait être donné suite à l'observation qui précède en distrayant du projet les dispositions "R" et en limitant en conséquence le projet de décret aux dispositions "D" pourvues de la numérotation figurant dans l'avant-projet examiné, le

---

(22) Au demeurant, la thèse selon laquelle les dispositions précédées de la lettre R figureraient dans le code à titre informatif est démentie, en l'espèce, par l'article 5, § 1er, de chacun des avant-projets de décret à l'examen, qui, lorsqu'il évoque les arrêtés existants, fait état de ce que ceux-ci sont "remplacés par le livre (Ier ou II) du Code de l'environnement visé à l'article 2 du présent décret".
De surcroît, il convient de relever que certaines des dispositions précédées de la lettre R ne sont pas la pure reproduction de dispositions existantes. Il paraît difficile de considérer que les modifications aux textes réglementaires existants qui apparaissent dans les avant-projets de décret y figureraient seulement à titre informatif.

(23) Lire expressément en ce sens, à propos de l'insertion de dispositions originellement réglementaires dans une codification législative, H. COREMANS et M. VAN DAMME, op. cit., n° 108.

(24) L'inclusion de ces dispositions dans le décret contredit aussi, en l'espèce, la volonté, qu'exprime l'article 5, § 1er, de chacun des avant-projets de décret à l'examen, de laisser au Gouvernement le soin d'abroger les textes réglementaires existants. Au demeurant, si, comme l'indique l'article 5, § 1er, ces textes sont "remplacés par le livre (Ier ou II) du Code de l'environnement visé à l'article 2 du présent décret", l'on n'aperçoit pas quel pourrait encore être l'objet du pouvoir d'abrogation confié au Gouvernement.

Gouvernement adoptant par ailleurs de manière séparée un arrêté de codification des dispositions "R" du même avant-projet en les insérant dans le décret ainsi adopté par hypothèse.

Une pareille méthode soulèverait les objections suivantes :

a) Un décret doit en principe être adopté selon une numérotation continue.

b) Quelles que soient les intentions du Gouvernement, il ne pourra être certain, au moment de l'adoption du décret, que l'arrêté du Gouvernement portant la codification des dispositions "R" soit adopté; une telle omission rendrait la codification bancale. Il est inutile d'ajouter qu'un décret ne peut être adopté sous la condition suspensive de l'adoption d'un arrêté complémentaire par le Gouvernement. Quant à la technique consistant à subordonner l'entrée en vigueur d'un décret à l'intervention du Gouvernement, elle n'est pas condamnable en soi, étant d'ailleurs souvent éprouvée, mais

elle ne se recommande pas, faisant courir le risque de maintenir dans l'ordre juridique un texte décrétal non entré en vigueur en cas de carence du Gouvernement. Les recommandations de légistique précitées déclarent sur ce point que

> "L'on évitera également que l'entrée en vigueur soit fixée par référence à une date qui serait fixée par un autre texte.",

même si elles font état aussi de ce que des dispositions laissant au Roi ou à un Gouvernement le soin de fixer la date d'entrée en vigueur sont de plus en plus fréquentes et peuvent fixer une date limite pour l'entrée en vigueur [(25)]. Le recours à cette dernière manière de faire n'est toutefois pas recommandé en l'espèce puisqu'en cas de carence du Gouvernement, elle peut aboutir à faire entrer en vigueur un texte décrétal non complété par les dispositions de nature réglementaire. L'absence de fixation de date limite est peu admissible, en tant qu'elle subordonne entièrement à l'action du pouvoir exécutif l'entrée en vigueur d'un texte adopté par le pouvoir législatif.

c) Procéder de manière inverse, en adoptant en premier lieu l'arrêté de codification des dispositions "R" n'est pas davantage recommandé, renversant l'ordre normal d'exercice des pouvoirs normatifs, la primauté devant rester au pouvoir législatif.

d) Le décret adopté serait de nature législative. Il est incompatible avec celle-ci que des textes réglementaires viennent s'y insérer [(26)], sauf par le procédé de la codification opérée pour le tout par le pouvoir exécutif, qui n'affecte pas la nature des textes codifiés [(27)].

L'intervention du législateur régional ne permet pas, par sa nature, l'adoption d'un code mêlant de manière successive, selon une numérotation continue, des dispositions de nature décrétale et réglementaire. Le principe de la séparation des pouvoirs veut en effet que chaque pouvoir agisse dans les formes et selon les compétences qui sont les siennes. Leur collaboration harmonieuse ne permet pas la confusion, dans un même instrument, d'actes juridiques dont chacun assume, en ce qui le concerne, la responsabilité politique qui est la sienne et qui font l'objet de recours juridictionnels selon leur espèce.

---

(25) Loc. cit., n^os^ 8.10.3 et 8.10.4.

(26) Voy. l'observation n° 3, ci-avant, *in fine*.

(27) Voy. l'observation n° 2, *in limine*.

Conclusion

Pour que la Région wallonne puisse atteindre les divers objectifs qu'elle poursuit, il est recommandé de procéder comme suit :

a) La Région wallonne doit d'abord déterminer les matières et les législations, relevant des matières régionales, qu'elle souhaite voir figurer dans le code de l'environnement, en prenant attitude, notamment, quant à l'étendue de la codification [(28)].

b) Il appartient ensuite à la Région wallonne d'apporter aux dispositions actuellement en vigueur dans le domaine des matières que couvrirait le code de l'environnement, l'ensemble des modifications législatives et réglementaires jugées opportunes ou nécessaires, notamment celles qui sont requises en vue de transposer les directives 2000/60/CE et 2001/42/CE, précitées [(29)].

L'attention est spécialement attirée sur le fait que si l'intention de la Région wallonne est d'introduire le code envisagé par des "principes du droit de l'environnement" tels ceux qui figurent notamment sous les articles D.1. à D.5. du livre I^{er} du code en projet et qui constituent des dispositions nouvelles, ces dernières doivent être adoptées par le pouvoir législatif.

c) Au terme de cette entreprise, dont l'ampleur ne peut être minimisée, il peut être procédé à la codification envisagée, celle-ci consistant uniquement en une codification à droit constant et n'étant donc pas destinée à contenir des règles nouvelles [(30)].

---

(28) Voy. l'observation n° 1, a) et b).

(29) Le délai de transposition de la directive 2000/60/CE est expiré depuis le 22 décembre 2003 (article 24, § 1er, de la directive) et il expirera le 21 juillet 2004 pour la directive 2001/42/CE (article 13, § 1er, de la directive).

(30) Voy. les observations n°s 2 et 3.

Cette codification, qui ne peut se limiter à une simple juxtaposition des textes concernés [31], serait l'oeuvre du Gouvernement. Elle contiendrait deux parties distinctes, la première codifiant les dispositions législatives, et la seconde codifiant les dispositions réglementaires [32].

1° Pour procéder à la codification des dispositions législatives, le Gouvernement doit y être habilité.

Compte tenu de l'insuffisance des habilitations figurant à l'article 179 du décret du 11 mars 1999 précité et à l'article 45 du décret du 15 avril 1999 précité [33], il convient que le législateur habilite de manière complète le Gouvernement à procéder à la codification envisagée.

Pareille habilitation pourrait intervenir par une disposition séparée figurant dans un décret qui serait adopté comme il est conseillé sous le littera b) ci-avant.

2° S'agissant de la codification des dispositions réglementaires, il n'est par contre pas nécessaire que le législateur habilite le Gouvernement à cette fin.

---

(31) Voy. l'observation n° 1, c).

(32) Pour éviter la confusion ultérieure entre les dispositions d'origine législative et réglementaire, et compte tenu du rythme des modifications législatives et réglementaires en la matière, il est déconseillé d'entremêler ces dispositions dans la même partie du code.

(33) Voy. l'observation 3 et la note de bas de page (17).

d) Pour procurer à la codification des dispositions législatives une plus grande sécurité juridique, il est recommandé de procéder à la ratification législative de cette partie du code ainsi qu'à l'abrogation des textes législatifs codifiés [(34)].

[(34)] Comme l'expose mutatis mutandis la recommandation de légistique formelle précitée, une telle opération a pour avantages :
- de lever les éventuelles incertitudes quant au bien-fondé des options prises lors de la codification, un contrôle juridictionnel ne devant plus être opéré quant à la conformité aux textes de base;
- de faire disparaître de l'ordre juridique, de façon expresse, des textes devenus inutiles du fait de la codification (paragraphe 9.8).

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS