

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.224/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 14 mai 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux experts au sens du décret relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter", a donné le 9 juin 2004 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

L'article 29, 2°, du décret du relatif à l'assainissement des sols pollués prévoit que le Gouvernement arrête les règles qui s'imposent à l'expert dans l'exercice de sa mission, ces règles portant en tout cas, notamment, sur "les règles techniques de forage, de prélèvement d'échantillons et d'analyse".

L'article 4, 1° à 5°, de l'arrêté en projet se donne pour objet de procurer exécution à cette disposition.

Au regard de l'article 29, 2°, du décret précité, cette disposition est sujette à critique, pour les motifs suivants.

1. En ces 1°, et 3°, qui ont trait respectivement à la réalisation des investigations prévues aux articles 4, 31 à 35, 36 à 40 et 57 à 59, du décret relatif à l'assainissement des sols, et au prélèvement et à la manutention des échantillons, l'article 4 du projet impose à l'expert de se conformer aux normes et codes de bonnes pratiques.

À ce propos, il faut relever que l'article 1^{er} du projet ne définit pas les "normes" de bonnes pratiques. Il définit par contre les "codes de bonnes pratiques" comme étant :

- "a) les règles écrites, accessibles au public, édictées ou explicitement acceptées par l'autorité compétente (à savoir, la Direction générale des Ressources Naturelles et de l'Environnement),
- b) les règles générales du métier acceptées par les catégories professionnelles concernées, l'ordre ci-dessus faisant foi dans le cas de contradictions mutuelles."

.../...

Les articles 1^{er} et 4, 1° et 3°, du projet aboutissent donc, en réalité, à ce que le Gouvernement délègue, dans sa totalité, l'obligation qui lui est faite par le décret précité de définir une série de règles techniques, cette délégation étant opérée en faveur d'une part, de l'administration, et d'autre part, de personnes privées constituant "les catégories professionnelles concernées".

Or, si l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles permet au Gouvernement d'accorder des délégations, il ne peut néanmoins déléguer l'essence même des compétences et pouvoirs qui lui sont attribués en vue de l'exécution des décrets.

Par ailleurs, il ne peut accorder de délégation à des personnes, organes ou catégories de personnes purement privées ou dépourvues de toute responsabilité politique.

Il s'ensuit que l'arrêté en projet doit être revu d'une part, afin de fixer, en tout cas pour l'essentiel, les règles qui s'imposent aux experts pour la réalisation des investigations concernées ainsi que pour le prélèvement et la manutention des échantillons, et, d'autre part, afin de supprimer toute délégation en faveur de personnes ou catégories de personnes privées ou dépourvues de toute responsabilité politique.

2. En ces 2° et 4°, qui ont trait respectivement aux forages et à l'analyse des échantillons, l'article 4 du projet se borne à imposer l'intervention de personnes déterminées. Il est en défaut de régler la technique même de ces opérations.

Le texte en projet doit être complété afin de fixer lesdites règles.

Observations particulières

Préambule

À l'alinéa 1^{er}, il y a lieu de mentionner de manière exacte la date et l'intitulé du décret qui procure le fondement juridique à l'arrêté en projet.

.../...

Articles 2 et 3

1. Plusieurs des conditions d'agrément fixées par l'article 2 du projet manquent de précision.

Il s'agit essentiellement des conditions de connaissance visées au a), 1°, 3° et 4°, et au b), 2°, 4° et 5°.

Ces connaissances sont en effet définies de manière vague et ne font pas référence à des formations ou des diplômes certificats ou titres précis.

Ce manque de précision est, pour certaines de ces conditions, renforcé par la circonstance que l'article 3 du projet, qui fixe le contenu de la demande d'agrément, ne fait pas mention de la moindre pièce permettant à l'autorité de vérifier que la condition de connaissance requise est effectivement remplie. Il en va essentiellement ainsi pour les conditions fixées à l'article 2, a), 3° et 4°, et b), 4° et 5°, du projet.

Afin de pourvoir effectivement et complètement à l'exécution de l'article 25, § 2, alinéa 1^{er}, 1°, ⁽¹⁾ et de l'article 26, § 1^{er}, alinéa 2 ⁽²⁾, du décret relatif à l'assainissement des sols, mais aussi afin d'éviter tout risque de discrimination entre les demandeurs d'agrément en qualité d'expert, les articles 2 et 3 du projet seront revus de manière à préciser les niveaux de connaissance requis des experts et afin que les documents contenus dans la demande d'agrément permettent à l'autorité délivrante de vérifier que le demandeur remplit effectivement les conditions d'agrément.

2. À l'article 2, a), 8°, et b), 9°, afin d'éviter qu'une personne dont la condamnation a été effacée ou qui a été réhabilitée, soit privée de la possibilité de recevoir l'agrément visé, il est suggéré de remplacer les mots "été condamné" par les mots "encouru une condamnation produisant encore des effets".

⁽¹⁾ Cette disposition habilite le Gouvernement à fixer les conditions d'agrément des experts, lesquelles doivent notamment au moins porter sur les compétences de ceux-ci.

⁽²⁾ Cette disposition habilite le Gouvernement à déterminer le contenu de la demande d'agrément.

3. À l'article 3, 1°, le texte en projet exige que la demande d'agrément contienne "s'il s'agit d'une personne morale, une copie des statuts coordonnés, et le ou les noms des personnes physiques engagées pour exercer les activités au titre desquelles l'agrément est demandé".

Ce texte ne répond manifestement pas aux objectifs communs de simplification administrative. En effet, en vertu des articles 67 et 75 du Code des sociétés ⁽³⁾, un dossier est tenu au greffe du tribunal de commerce dans le ressort territorial duquel la société a son siège social et celui-ci est public, c'est-à-dire qu'il est accessible à toute personne ou toute administration qui en fait la demande.

Il en résulte, en ce qui concerne l'identification d'une personne morale soumise au Code des sociétés, que seules peuvent être imposées les mentions qui permettent d'identifier l'entreprise et le greffe du tribunal de commerce où est tenu son dossier ⁽⁴⁾.

Article 5

Selon l'article 5, 4°, du projet, l'expert en assainissement du sol ne peut exercer les activités pour lesquelles il est agréé notamment si les activités de cet expert en cette qualité, en tant que personne physique ou personne morale, sont directement ou indirectement, entièrement ou partiellement financées, contrôlées ou gérées, sous quelque forme que ce soit, par le donneur d'ordre ou par l'exécuteur des travaux.

Cette disposition est rédigée dans des termes à ce point larges que, combinée avec les articles 16 et 60 du décret relatif à l'assainissement des sols pollués, elle interdit en réalité aux experts d'exercer les missions pour lesquelles ils sont agréés.

⁽³⁾ Voy. l'article 84 du même Code en ce qui concerne les succursales.

⁽⁴⁾ La solution serait la même s'agissant, le cas échéant, d'une association sans but lucratif en vertu de l'article 26^{novies} de la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations; voy. not. l'avis 37.205, donné le 7 juin 2004, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux organismes de logement à finalité sociale.

En effet, il résulte de ces articles 16 et 60 que l'intervention de l'expert et les opérations d'investigation et d'assainissement sont à charge du débiteur des obligations d'investigation et d'assainissement, étant entendu qu'en cas de pluralité de débiteurs, ces interventions et opérations leur sont communes.

Par conséquent, alors que les débiteurs des obligations d'investigation et d'assainissement sont tenus, par le décret précité, de financer, en partie, les activités des experts agréés, la disposition à l'examen interdit à ces mêmes experts d'intervenir lorsque leurs activités sont financées par ces mêmes débiteurs ⁽⁵⁾.

Le texte en projet doit être revu de sorte que la rétribution de l'expert par le débiteur des obligations d'investigation et d'assainissement soit exclue des hypothèses visées à l'article 5, 4°.

Article 6

1. Il y a lieu d'énumérer avec précision les dispositions de l'arrêté du 4 mars 1999 ici visées.

2. Il y a lieu d'écrire "abrogent" et non "annulent et remplacent".

⁽⁵⁾ En effet, ce sont, en principe, ces débiteurs qui sont les "donneurs d'ordre" des experts, tels que visés à l'article 5, 4°, du projet.

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 Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS