

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.266/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 11 avril 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant 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", a donné le 8 mai 2006 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

1.1. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté chargent les fonctionnaires et agents qu'il désigne de rechercher et constater les infractions "au livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau" et à ses arrêtés d'exécution.

1.2. Par la généralité de leur rédaction, de telles dispositions ne sont pas admissibles.

Le Gouvernement ne peut désigner des fonctionnaires et agents chargés de rechercher et de constater des infractions que si une disposition décréte l'habilite à cet effet en ce qui concerne les infractions auxquelles la même disposition décréte renvoie.

Or, toutes les dispositions pénales du Code de l'eau ne font pas l'objet de pareil renvoi. Ainsi par exemple, celles figurant aux titres IV, V, VI et VII de la Partie IV de la Partie décréte du Code ne sont pas visées par les dispositions qui, telles celles qui forment les articles D.405, D.407 et D.411, habilitent le Gouvernement à désigner les fonctionnaires et agents chargés de rechercher et de constater des infractions.

Il résulte de la note au Gouvernement wallon précédant l'adoption du projet à l'examen en deuxième lecture que le projet tend sur ce point à viser les dispositions du Code de l'eau correspondant à celles qui contenaient une pareille habilitation dans des lois et décrets ayant fait l'objet de la codification opérée par le Code de l'eau.

Il s'ensuit que le projet doit être revu de manière à renvoyer aux dispositions pénales visées par celles qui contiennent pareille habilitation, ainsi qu'à celles qui, le cas échéant, comprendraient des habilitations analogues ⁽¹⁾.

En conclusion, à défaut de renvoyer aux seules dispositions du Code qui contiennent ce type d'habilitation, le projet conférerait aux fonctionnaires et agents visés des pouvoirs qu'aucune disposition décrétole n'autorise le Gouvernement à leur attribuer et il serait dépourvu de fondement légal.

1.3. Il semble résulter de la note précitée au Gouvernement wallon, spécialement de la considération qu'elle contient selon laquelle "[l]e renvoi à l'ensemble du Code de l'eau est dicté par un souci de praticabilité, afin de ne pas devoir modifier l'arrêté du 23 décembre 1992 chaque fois qu'une modification de ce code interviendrait" qu'en réalité le procédé légistique à l'examen a également été envisagé pour appréhender les nécessités de poursuite pénale résultant de dispositions décrétoles futures.

Outre les objections qui viennent d'être formulées, il convient d'observer que ce procédé part du présupposé que toutes les dispositions pénales qui seront insérées dans l'avenir dans le Code de l'eau seront accompagnées de dispositions habilitant le Gouvernement à désigner les agents et fonctionnaires chargés de rechercher et de constater des infractions, ce qui n'est pas certain.

Le projet sera revu en conséquence.

2. Le projet d'arrêté tend à remplacer entièrement les articles 1^{er} et 2 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.

⁽¹⁾ À cet égard, la même note au Gouvernement wallon mentionne le décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux industrielles et domestiques comme ayant été codifiée au sein du Code de l'eau, alors qu'aucune des dispositions codifiant ce décret ne contient pareille habilitation.

Il ne peut être perdu de vue que les autres dispositions de l'arrêté du 23 décembre 1992 - en particulier les articles 3 à 5, qui sont des dispositions modificatives ou abrogatoires - ont, en tant que telles, épuisé leurs effets.

Dans ces conditions, il serait préférable de prendre un nouvel arrêté portant désignation des agents compétents pour rechercher et constater les infractions en matière de protection de l'environnement et d'y abroger l'arrêté du 23 décembre 1992 lui-même.

Observations particulières

Préambule

Il convient de viser au préambule l'ensemble des dispositions qui procurent un fondement légal au projet d'arrêté.

Il y a lieu, à cet égard, de faire mention, non pas de textes législatifs envisagés in globo - tel "le livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau", dont fait état l'alinéa 1^{er} du préambule en projet -, mais des dispositions qui, dans ces textes, habilitent le Gouvernement à prendre l'arrêté en projet.

Aussi, l'alinéa 1^{er} du préambule sera remplacé par le texte suivant :

"Vu la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, notamment l'article 6;

Vu la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables, notamment l'article 22;

Vu la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, notamment l'article 9;

Vu le décret du 9 mai 1985 concernant la valorisation de terrils, notamment l'article 8;

.../...

Vu le décret des mines du 7 juillet 1988, notamment l'article 58;

Vu le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, notamment l'article 45;

Vu le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, notamment l'article 61;

Vu le livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau, notamment les articles D. 405, D. 407 et D. 411;"

Dispositif

Article 1^{er}

1. Le 8° du paragraphe 1^{er} fait état du décret du 27 octobre 1988 sur les carrières.

Or ce décret a été abrogé par le décret du 4 juillet 2002 sur les carrières et modifiant certaines dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

En outre, le décret du 4 juillet 2002 ne comprend pas de disposition pénale.

En conséquence, le 8° du paragraphe 1^{er} doit être omis.

2. Les paragraphes 2 et 3 gagneraient à être complétés pour faire expressément mention, à l'instar du paragraphe 1^{er}, 10°, des arrêtés d'exécution des textes législatifs cités.

3.1. Le paragraphe 2 est rédigé comme suit :

"Les agents et préposés forestiers sont chargés de rechercher et de constater les infractions visées au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3° et 4°, uniquement en ce qui concerne les cours d'eau non navigables et la protection des eaux de surface contre la pollution".

.../...

Le paragraphe 1^{er}, 3° et 4° ⁽²⁾ mentionne respectivement la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables et le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets.

3.2. S'agissant du renvoi au paragraphe 1^{er}, 3°, dès lors qu'il concerne la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables, il est inutile de préciser que les pouvoirs conférés aux agents et préposés forestiers ne valent qu'"en ce qui concerne les cours d'eau non navigables".

3.3. Quant au renvoi au paragraphe 1^{er}, 4°, il est erroné.

La disposition tend en effet à remplacer l'article 1^{er}, alinéa 2, de l'arrêté précité du 23 décembre 1992, qui confère des pouvoirs de recherche et de constat d'infractions aux agents et préposés forestiers à l'égard des lois et décret cités par les dispositions formant actuellement l'alinéa 1^{er}, 3°, 4° et 9°, du même arrêté, soit respectivement la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables, la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et le décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

Compte tenu des mots "en ce qui concerne [...] la protection des eaux de surface contre la pollution", le renvoi au 4° dans le texte en projet doit être lu comme renvoyant en réalité au "livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau" mentionné au paragraphe 1^{er}, 9°, en projet, en tant que ses dispositions concernent les dispositions législatives relatives à la protection des eaux de surface contre la pollution.

Les dispositions de la loi précitée du 26 mars 1971 codifiées au sein du Code de l'eau ne sont pas des dispositions pénales et le projet n'a pas d'objet en ce qui les concerne.

Les dispositions pénales du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution ont en revanche bien été intégrées dans cette codification. Il y a lieu d'y renvoyer de manière précise, conformément, *mutatis mutandis*, à l'observation générale n° 1.

⁽²⁾ Et non le "paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3° et 4°", comme dans le texte de la disposition.

4. Le paragraphe 3, alinéa 2, fait état des fonctionnaires et agents visés "aux alinéas précédents".

Or, l'alinéa à l'examen n'est précédé que d'un seul alinéa.

Le texte sera revu pour exprimer l'intention exacte de ses auteurs.

5. Le paragraphe 4 ne semble pas avoir d'autre objet que d'annoncer d'éventuelles modifications ultérieures de l'arrêté en projet.

Une telle annonce est dépourvue de portée normative et n'a donc pas sa place dans l'arrêté.

En conséquence, mieux vaut omettre le paragraphe 4.

Article 2

La disposition à l'examen est rédigée en des termes peu clairs.

Il conviendrait de déterminer de manière plus précise les infractions que les agents qui sont visés auraient le pouvoir de rechercher et de constater.

S'agissant des infractions au décret du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne, il y a lieu de relever que ce décret ne comprend pas de disposition habilitant le Gouvernement à désigner des fonctionnaires ou agents en vue de rechercher et de constater les infractions.

Par ailleurs, si le texte à l'examen devait se comprendre en ce sens qu'il confère aux agents visés des pouvoirs que ne leur donnent pas les dispositions législatives qu'ils ont à appliquer, il manquerait de fondement légal ⁽³⁾.

La disposition à l'examen sera donc fondamentalement revue.

⁽³⁾ Voir déjà en ce sens l'observation faite sur une disposition analogue dans l'avis 22.004/9, donné le 9 décembre 1992 sur le projet devenu l'arrêté du 23 décembre 1992.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN