

KV

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.027/2/V
DU 27 AOÛT 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 28 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "insérant une partie VIII dans la partie réglementaire du Livre I^{er} du Code de l'environnement", a donné 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.

Formalités préalables

Plusieurs dispositions en projet - en particulier celles qui sont relatives au régime de transaction - sont de nature à influencer, tantôt les recettes de la Région wallonne, tantôt les finances des villes et communes.

En tant qu'elles sont de nature à influencer les recettes de la Région wallonne, elles doivent, conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, 2/, et à l'article 14, 1/, b), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, être soumises à l'avis de l'inspecteur des finances et à l'accord du Ministre du Budget. En l'espèce, il ressort du dossier que l'inspecteur des finances a donné son avis sur le projet d'arrêté le 4 juillet 2008. Par contre, l'accord du Ministre du Budget n'a pas été versé au dossier.

En tant qu'elles sont de nature à influencer les finances des villes et communes, les dispositions précitées requièrent l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, ceci conformément aux articles 2, a), et 3, § 3, du décret du 1^{er} juillet 1993 portant création de ce conseil. En l'espèce, il ressort des explications de la déléguée du ministre que ladite formalité n'a pas été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à ce que les dispositions précitées du projet d'arrêté obtiennent l'accord du Ministre du Budget et soient soumises à l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne.

En outre, le préambule du projet d'arrêté sera complété pour viser les formalités accomplies.

.../...

Examen du projet

Observation préalable

L'article R.99, alinéa 2, en projet, annonce l'établissement, dans une annexe IX, d'une liste des analyses composant les trois catégories d'agréments que prévoit l'alinéa 1^{er} du même article. Le projet d'arrêté est bien accompagné d'une annexe IX, mais celle-ci ne porte pas sur la liste en question, et une telle liste ne figure nulle part ailleurs dans le dossier.

Par ailleurs, les dispositions en projet relatives, d'une part, à la transaction et, d'autre part, aux amendes administratives, prévoient le recours à des formulaires, appelés à comprendre plusieurs volets : les articles R.107 et R.110, relatifs à la transaction, prévoient le recours à un formulaire appelé à comprendre deux volets, les volets C1 et C2, tandis que l'article R.112, relatif aux amendes administratives, prévoit le recours à un formulaire appelé à comprendre trois volets, les volets A, B et C. Pour le modèle de ces formulaires, il est renvoyé à des annexes. La plus grande confusion règne toutefois en la matière. En effet, en ce qui concerne la transaction, les articles R.107 et R.110, en projet, renvoient, le premier à une annexe IX, et le second à une annexe X, chacune de ces annexes étant intitulée "modèle de formulaire pour la transaction". Mais l'annexe X contient aussi, dans son premier tableau, la mention "amende administrative". Au demeurant, l'article R.112, en projet, relatif aux amendes administratives, renvoie, lui également, à l'annexe X en question. En outre, les deux annexes ne font état que de certains des volets annoncés, en l'occurrence le volet "C2" à l'annexe IX, et le volet "A" à l'annexe X. Manifestement, la version du projet d'arrêté soumise au Conseil d'État est, en la matière, empreinte d'erreurs et de lacunes, lesquelles sont, en l'occurrence, d'autant plus graves qu'il peut en résulter l'impression que le Gouvernement opère une confusion entre le régime de la transaction et celui des amendes administratives, alors que ces deux régimes sont nettement différents, l'une de ces différences - dont, en l'état, le projet d'arrêté ne se fait pas le reflet - tenant en ce que, par nature, une transaction suppose l'accord du contrevenant ¹, ce qui n'est pas le cas d'une décision infligeant une amende administrative.

(1) Comme le confirme expressément l'article D.159, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Force est donc de constater que, sur ces points, le projet d'arrêté n'est pas - ou, en tout cas, pas pleinement - en état d'être examiné par le Conseil d'État.

C'est sous cette réserve qu'il est procédé à l'examen du projet d'arrêté.

Observation générale

Dès lors que, conformément à l'article 17 du décret du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement, le projet d'arrêté fixe la date d'entrée en vigueur de ce décret, il appartient au Gouvernement de prendre toutes les mesures réglementaires requises pour l'exécution de celui-ci.

À cet égard, outre les dispositions en projet et celles qui sont à prendre comme indiqué dans plusieurs des observations particulières qui suivent, le Gouvernement doit aussi :

- 1/ d'une part, conformément à l'article D.163, alinéa 2, 2/, du livre I^{er} du Code de l'environnement, fixer les modalités, autres que l'envoi d'une lettre recommandée à la poste, par lesquelles le contrevenant peut exposer par écrit ses moyens de défense lorsqu'est entamée une procédure en vue d'infliger une amende administrative;
- 2/ d'autre part, conformément à l'article D.170, § 3, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, fixer les modalités d'alimentation et de gestion du fonds pour la protection de l'environnement.

Il incombe également au Gouvernement d'apporter aux dispositions réglementaires existantes les adaptations qu'impliquent le décret du 5 juin 2008, précité, et les mesures prises pour son exécution.

Sur ce point, outre les dispositions prévues par les articles 2 à 4, 6 et 7 du projet d'arrêté ², et sans prétendre ici à l'exhaustivité, il conviendrait encore :

- 1/ d'adapter l'arrêté royal du 13 décembre 1966 relatif aux conditions et modalités d'agrégation des laboratoires et organismes chargés des prélèvements, analyses, essais et recherches dans le cadre de la lutte contre la pollution atmosphérique, ainsi que l'arrêté royal du 2 avril 1974 relatif aux conditions et modalités d'agrégation des laboratoires et organismes chargés de l'essai et du contrôle d'appareils et de dispositifs dans le cadre de la lutte contre le bruit, en vue de tenir compte des modifications que le décret du 5 juin 2008, précité, a apportées, respectivement, à la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique et à la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit;
- 2/ d'abroger les articles 1^{er} à 5 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 16 novembre 1984 portant exécution des articles 59, 60, 61 et 65 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ³.

Observations particulières

Préambule

1. Il convient de viser plus précisément les dispositions qui fournissent un fondement légal au projet d'arrêté.

(2) En ce qui concerne les articles 3 et 4, il est aussi renvoyé à l'observation formulée au sujet de ces articles.

(3) En ce qui concerne l'abrogation de l'article 1^{er} de cet arrêté, voir l'observation 1 formulée à propos des articles R.87 et R.88, en projet.
Il convient aussi d'abroger explicitement les articles 2 à 5 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 16 novembre 1984, précité. En effet, le décret du 5 juin 2008, précité, a abrogé les articles 60 et 61 de la loi du 12 juillet 1973, sur la base desquels ont été pris les articles 2 à 5 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 16 novembre 1984, précité, et ne contient pas de disposition pouvant procurer un fondement légal nouveau à ces derniers articles.

En l'occurrence, en l'état du projet, il s'agit des dispositions suivantes du livre I^{er} du Code de l'environnement : l'article D.140, § 1^{er}, et § 2, alinéa 2, 3/; l'article D.146, 2/; l'article D.147; et l'article D.159, § 1^{er}, alinéa 4, §§ 4 et 7.

On peut aussi considérer, en se fondant sur l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, que l'article R.113, en projet, procure exécution à l'article D.165 du livre I^{er} du Code de l'environnement et l'article R.114, en projet, procure exécution à l'article D.160 du livre I^{er} du Code de l'environnement. Les deux dispositions législatives qui viennent d'être citées seront donc visées également au préambule.

2. Il convient de rédiger l'alinéa 2 du préambule comme suit :

"Vu l'avis 45.027/2/V du Conseil d'État, donné le 27 août 2008, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, remplacé par la loi du 2 avril 2003."

3. En ce qui concerne les formalités préalables, il est renvoyé aux observations formulées plus haut.

Dispositif

Article 1^{er}

Articles R.87 et R.88, en projet

1. Les dispositions à l'examen doivent être complétées pour désigner, conformément à l'article D.140, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, les agents chargés de contrôler le respect de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, du décret du 19 juin 2008 relatif à la coexistence des cultures génétiquement modifiées avec les cultures conventionnelles et les cultures biologiques, ainsi que de leurs arrêtés d'exécution ⁴.

⁽⁴⁾ En ce qui concerne les arrêtés d'exécution de la loi du 12 juillet 1973, précitée, dans la mesure où les matières qu'ils régissent ressortissent à la compétence de la Région wallonne.

Il est vrai qu'en ce qui concerne le contrôle du respect de la loi du 12 juillet 1973, précitée, une disposition existante, l'article 1^{er} de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 16 novembre 1984 portant exécution des articles 59, 60, 61 et 65 de cette loi, règle la désignation des agents compétents pour rechercher et constater les infractions à ladite loi. Toutefois, cette disposition n'est pas pleinement compatible avec le régime de désignation d'agents chargés de missions de police judiciaire qu'organise à présent l'article D.140 du livre I^{er} du Code de l'environnement. Il convient donc d'abroger l'article 1^{er} de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 16 novembre 1984, précité, et de désigner, sur la base de l'article D.140, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, les agents chargés de contrôler le respect de la loi du 12 juillet 1973, précitée, et de ses arrêtés d'exécution.

2. L'article R.88, en projet, appelle les observations suivantes :

a) À l'alinéa 1^{er}, le texte fait mention des "agents et préposés forestiers".

Il est ainsi fait référence à une terminologie qui a cours en l'état des textes en vigueur, textes dont il résulte que les qualités respectives d'agent forestier et de préposé forestier sont exclusives l'une de l'autre ⁵.

Il en ira différemment lorsque sera en vigueur le décret relatif au Code forestier qu'a adopté le Parlement wallon en sa séance du 15 juillet 2008 ⁶ : en effet, d'une part, ce décret n'utilise plus les expressions "agents forestiers" et "préposés forestiers" et, d'autre part, selon son article 3, 1/, le terme "agent" désigne "tout fonctionnaire des services du Gouvernement à qui celui-ci reconnaît la qualité d'ingénieur de la nature et des forêts ou de préposé de la nature et des forêts".

Le projet d'arrêté gagnerait à être revu en prévision de l'entrée en vigueur des dispositions qui établissent cette modification terminologique.

(⁵) Voir l'article 5 de la version actuellement en vigueur du Code forestier et l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 avril 1997 relatif aux fonctionnaires de l'administration forestière.

(⁶) Sur l'entrée en vigueur de ce décret, voir son article 129.

b) Selon l'alinéa 1^{er}, en ce qui concerne la recherche et la constatation des infractions au décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, les agents et préposés forestiers sont compétents uniquement "pour les déchets inertes et ménagers en zone non destinée à l'urbanisation au sens de l'alinéa 3⁷ de l'article 25 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme (et) du patrimoine⁸".

Ceci semble bien impliquer, en pratique, que l'on ait affaire à des circonstances dans lesquelles il peut être établi que la présence de déchets à un endroit bien déterminé - en l'occurrence un endroit situé dans une zone non destinée à l'urbanisation au sens de l'article 25, alinéa 3, du C.W.A.T.U.P. - est constitutive d'une infraction. Si tel est ou tel peut être le cas d'un certain nombre d'infractions au décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets⁹, il n'en va cependant pas forcément ainsi de toutes les infractions à celui-ci¹⁰.

Par ailleurs, il est permis de se demander si, au moment où sont posés des actes relevant de la recherche ou de la constatation d'une infraction au décret du 27 juin 1996, précité, il est toujours possible d'établir avec le minimum de certitude que requiert le droit pénal que les déchets dont il s'agit peuvent être qualifiés d'"inertes" ou de "ménagers" au sens de ce décret.

Le texte gagnerait à être revu pour tenir compte de ce qui vient d'être dit.

(7) Et non pas "alinéa 2", comme l'indique erronément le texte à l'examen.

(8) Le texte à l'examen fait état du "Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie". Il est vrai que l'article 2 du décret-cadre du 19 avril 2007 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en vue de promouvoir la performance énergétique des bâtiments a prévu de modifier ainsi l'intitulé de ce code. Il est cependant observé que la disposition citée n'entrera en vigueur que le 1^{er} septembre 2009 (voir l'article 17, alinéa 1^{er}, du décret-cadre du 19 avril 2007 et l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 avril 2008 déterminant la méthode de calcul et les exigences, les agréments et les sanctions applicables en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments).

(9) Comme, par exemple, la violation de l'article 7, § 1^{er}, de ce décret.

(10) Ainsi par exemple en cas de méconnaissance des articles 8bis et 10 du décret du 27 juin 1996, précité.

c) À l'alinéa 2, de l'accord de la déléguée du ministre, d'une part, plutôt que de renvoyer aux dispositions visées à l'article R.87, 8/, il convient de faire uniquement état des dispositions du livre II du Code de l'environnement et, d'autre part, *in fine*, il faut écrire "... leurs arrêtés d'exécution".

d) Les alinéas 3 et 4 gagneraient à être complétés pour faire expressément mention, à l'instar des alinéas 1^{er} et 2, des arrêtés d'exécution des dispositions législatives citées.

Article R.90, en projet

Pour se conformer à l'article D.140, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, le texte doit être réécrit en ce sens que les agents qui sont visés sont chargés de rechercher et de constater des infractions déterminées.

En outre, il n'y a pas lieu de faire état d'infractions au décret fiscal du 22 mars 2007 favorisant la prévention et la valorisation des déchets en Région wallonne et portant modification du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes, puisque la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement ne s'applique pas aux cas de violation de ce décret.

Article R.91, en projet

1. La disposition à l'examen prévoit de faire appel, pour l'organisation des formations qu'elle tend à régler, au Centre permanent de formation en environnement pour un développement durable (en abrégé : "CePeFED").

Ce faisant, le texte ne suit pas l'avis de l'inspecteur des finances, selon lequel il n'y a pas lieu, dans l'arrêté en projet, de citer le CePeFED "comme opérateur de formation, celui-ci devant être désigné sur base d'un marché public".

Cette question est liée à d'autres, notamment celles de savoir quelle est la nature juridique exacte du CePeFED, et quels sont précisément ses rapports avec la Région wallonne.

Interrogée sur ce point, la déléguée du ministre a indiqué que le CePeFED n'a pas de personnalité juridique propre.

Sur son site Internet ¹¹, ce centre est présenté comme étant "un organisme de formation financé par le Ministre wallon de l'Agriculture, de la ruralité, de l'environnement et du tourisme". Il est indiqué que "la direction en est assurée par la division de la police de l'environnement", qui est un service du Gouvernement. Il est aussi fait état d'un comité d'orientation et d'un comité de pilotage, composés de représentants du cabinet du ministre précité, du ministère de la Région wallonne et de l'inspection des finances, le premier de ces comités ayant pour mission de "(déterminer) le programme annuel d'activité et les moyens nécessaires à engager", et le second étant chargé d'"(évaluer) les prestations des organismes de formation en regard des attendus définis dans les cahiers des charges". Il ressort encore du site Internet du CePeFED que l'association sans but lucratif Institut Eco-Conseil exerce diverses tâches liées au centre : il "assure le secrétariat administratif du CePeFED", il "propose les programmes de cours et les aspects pédagogiques", et il "évalue les formations financées".

Au vu de ces divers éléments, il est pour le moins malaisé de rattacher le CePeFED et ses activités à une figure ou une forme juridique admissible en droit.

Partant, l'on ne peut que faire les plus nettes réserves sur la disposition à l'examen, en tant qu'elle prévoit le recours aux services du CePeFED.

2. Pour le surplus, la disposition à l'examen doit être revue de manière à déterminer plus précisément les obligations qui s'imposent aux agents visés au paragraphes 2 et 3 de l'article D.140 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

⁽¹¹⁾ <http://cepefedd.eco-conseil.be>

Il convient notamment de déterminer si l'exercice des missions que confie à ces agents la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement est ou non soumis à la condition de disposer d'une attestation de réussite des formations qui doivent être suivies.

Article R.99, en projet

Les trois catégories d'agréments que prévoit la disposition à l'examen sont les mêmes que celles prévues, actuellement, par l'article 3 de l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 25 octobre 1990 fixant les conditions d'agrément de laboratoires chargés des analyses officielles en matière de protection des eaux de surface et des eaux potabilisables contre la pollution.

On peut se demander si ces catégories permettent de couvrir tous les domaines - qui ne se limitent pas à la protection des eaux - dans lesquels des laboratoires peuvent être chargés de procéder à des analyses conformément aux articles D.146, 3/, et D.147 du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Article R.102, en projet

Le texte doit être complété pour déterminer les circonstances dans lesquelles peut intervenir une décision de suspension ou de retrait d'agrément.

Article R.106, en projet

Si l'article D.147, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement donne au Gouvernement le pouvoir de fixer les règles de financement du coût des analyses et des prélèvements, il n'est, par contre, pas au pouvoir du Gouvernement de déterminer à charge de qui sont mis les frais d'analyse en cas de condamnation pénale. Il en va d'autant plus ainsi que la matière fait l'objet de dispositions législatives fédérales ¹².

⁽¹²⁾ Voir, en particulier, les articles 162, 194 et 211 du Code d'instruction criminelle, et les articles 2 à 6 de la loi-programme (II) du 27 décembre 2006.

La disposition à l'examen sera donc omise.

Article R.108, en projet

1. L'article D.159, § 1^{er}, alinéa 4, du livre I^{er} du Code de l'environnement impose au Gouvernement l'obligation de déterminer le montant de la somme due en cas de conclusion d'une transaction.

Le Gouvernement doit fixer ce montant pour l'ensemble des infractions qui peuvent donner lieu à la conclusion d'une transaction, c'est-à-dire pour l'ensemble des infractions qu'énumère l'article D.159, § 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

Force est de constater que la disposition à l'examen est loin de couvrir toutes les infractions à prendre en considération.

Elle sera complétée en conséquence.

2. Dans le quatrième tiret, on n'aperçoit pas ce que recouvre la notion de "déchets de classe 2". Le texte doit être précisé.

3. Le dernier tiret doit être revu pour déterminer de manière plus précise les hypothèses qui sont visées.

Article R.113, en projet

Il résulte de l'article D.165 du livre I^{er} du Code de l'environnement qu'une amende administrative n'est versée au fonds pour la protection de l'environnement, section incivilités environnementales, que lorsqu'elle est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur régional. Quand elle est infligée par le fonctionnaire sanctionnateur communal, elle est payée au profit de la commune.

La disposition à l'examen doit être revue pour tenir compte de cette distinction.

Articles 3 et 4

Mieux vaudrait abroger complètement l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 9 juillet 1987 relatif à la surveillance de l'exécution des dispositions en matière de déchets et de déchets toxiques et l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 25 octobre 1990 fixant les conditions d'agrément de laboratoires chargés des analyses officielles en matière de protection des eaux de surface et des eaux potabilisables contre la pollution.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN