

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.800/2/4
DU 29 JUIN 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième et quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement wallon, le 6 juin 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret « modifiant divers décrets concernant les compétences de la Wallonie », 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^o, 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

I. Modification du décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui regarde le Conseil Economique 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 Economique et Social de la Région Wallonne

Ce chapitre ¹ n'appelle aucune observation.

II. Modification décret du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et des provinces et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes et des provinces de la Région wallonne

Article 2

La deuxième phrase de l'article 5, § 10, en projet, est inutile et sera omise.

Article 4

Sur l'inadmissibilité du mélange, au sein d'un même décret, de matières communautaires et régionales, il est renvoyé à l'avis 31.116/4, donné le 28 mars 2001, sur un avant-projet devenu le décret du 28 juin 2001 modifiant le décret du 23 mars 1995 portant création d'un Centre régional d'aide aux communes chargé d'assurer le suivi et le contrôle des plans de gestion des communes et provinces et d'apporter son concours au maintien de l'équilibre financier des communes et des provinces de la Région wallonne ².

¹ Lorsqu'il n'y a qu'un seul niveau de groupement d'articles celui-ci est intitulé « chapitre ». *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 62, a).

² *Doc. parl.*, Parl. Wall., 2000-2001, n° 237/1. L'article 7 de ce décret ne figurait pas dans le projet soumis à la section de législation du Conseil d'État.

III. Assentiments à divers accords de coopération

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

IV. Modifications du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité

Formalités préalables

L'avant-projet de décret a été soumis à l'avis de plusieurs organes consultatifs.

En vertu des articles 2, a), et 3, § 3, du décret du Conseil régional wallon du 1^{er} juillet 1993 portant création d'un Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, les projets et propositions de décrets et d'arrêtés qui sont susceptibles d'influencer les finances ou la gestion des villes, communes et provinces wallonnes doivent être soumis à l'avis de ce Conseil.

Dès lors que le gestionnaire du réseau de distribution est une personne morale de droit public qui peut prendre, notamment, la forme d'une intercommunale (article 6, § 1^{er}, du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et article 5, § 1^{er}, du décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz), les projets de modifications de ces décrets doivent être soumis à l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne.

Lorsqu'une autorité demande l'avis d'un organe dont la consultation est prescrite au titre d'une formalité substantielle, elle ne peut s'écarter du texte soumis à l'organe consulté que, soit pour tenir compte des suggestions ou objections formulées par celui-ci, soit après avoir soumis la modification envisagée à cet organe. Si un texte est soumis à l'avis de plusieurs organes, l'autorité ne peut modifier le texte en vue de donner suite à une observation faite par un seul de ces organes qu'après avoir soumis ladite modification à l'avis du ou des autres organes dont la consultation est requise.

En l'espèce, les articles 17 et 20 ont été ajoutés à la suite de l'avis donné le 11 mars 2011 par la Commission wallonne pour l'énergie. Le dossier joint à la demande d'avis ne permet pas de déterminer s'ils ont bien été soumis à l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne. Il appartient aux auteurs de l'avant-projet de s'en assurer et, le cas échéant, de consulter ce conseil au sujet de ces dispositions.

Intitulé du (chapitre) « IV »

Les articles 12 à 20 de l'avant-projet de décret examiné, groupés sous un chapitre IV intitulé « Modifications du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité », modifient également le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz. Il y a donc lieu de compléter l'intitulé du chapitre IV.

Articles 17 et 20

1. Ces articles modifient les règles de prescription des amendes prévues à l'article 53, § 1^{er}, alinéa 3 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité « pour des manquements instantanés à des dispositions déterminées [de ce] décret qui ne sont pas susceptibles d'une réparation dans le temps ».

Les règles de prescription actuelles prévoient que la CWaPE peut infliger une amende « dans les six mois de leur commission ». Ainsi, tous les faits vieux de plus de six mois au moment de l'entrée en vigueur de la modification en projet seront prescrits.

Les règles de prescription en projet prévoient que

« La décision d'infliger une amende doit intervenir d'une part dans les cinq ans de la commission du manquement, laquelle ne peut être antérieure au 7 août 2008, et d'autre part, dans les six mois de la prise de connaissance de ce manquement par la CWaPE ».

Le fait de prévoir que la commission des faits ne peut être antérieure au 7 août 2008, date qui correspond à la date d'entrée en vigueur du texte qui instaure cette amende, permet à la CWaPE d'infliger de nouveau des amendes pour des faits postérieurs à cette date mais remontant à moins de cinq ans alors qu'ils étaient devenus non-punissables à la suite d'une prescription acquise. L'avant-projet donne ainsi un effet rétroactif à la mesure envisagée en ce qu'elle s'applique à des situations totalement accomplies au moment de l'entrée en vigueur de la disposition examinée.

Une telle rétroactivité est incompatible avec le principe général de la non-rétroactivité de la loi pénale, consacré par l'article 7, paragraphe 1^{er}, de la Convention de protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales ³ et par l'article 15 du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques.

³ Cour eur. D.H., arrêt KONONOV c. Lettonie, 24 juillet 2008, § 114 et Cour eur. D.H., arrêt COËME et autres c. Belgique, 22 juin 2000, § 149.

Ce principe est en effet applicable à la disposition examinée en ce que l'amende dont elle modifie le délai de prescription est de nature pénale au sens de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales puisqu'elle a un but à la fois préventif et répressif, d'autant plus qu'elle peut atteindre un montant important (son montant maximal est de 200.000 euros ou de trois pour-cent du chiffre d'affaires que la personne en cause a réalisé sur le marché régional de l'électricité au cours du dernier exercice écoulé si ce dernier montant est supérieur).

La référence au 7 août 2008 doit dès lors être omise.

2. Les mots « la décision d'infliger une amende » peuvent être éventuellement interprétés comme désignant une phase de la procédure d'infliction de l'amende.

Dès lors, mieux vaudrait dans le texte actuel de l'article 53, § 1^{er}, alinéa 3, 1^o, remplacer les mots « dans les six mois de leur commission » par les mots « dans les six mois de la prise de connaissance de leur commission et au plus tard dans les cinq ans de leur commission ».

V. Modifications du Code wallon du logement

Articles 21 à 23

1. Les articles à l'examen introduisent un nouveau régime d'octroi d'aides aux organismes à finalité sociale et aux sociétés de logement de service public. Les aides en question relèveraient de celles que tendent à régler, respectivement, le chapitre III, section 1, et le chapitre IV, section 1, du titre II du Code wallon du logement.

La manière dont l'avant-projet envisage d'insérer ce régime d'aides dans le Code wallon du logement appelle les importantes observations qui suivent :

a) Il convient d'abord de rappeler que le Code wallon du logement soumet les aides auxquelles s'appliquent le chapitre III, section 1, et le chapitre IV, section 1, du titre II à diverses règles, énoncées, respectivement, aux articles 35 à 43 et aux articles 60 à 68 du code. Ces règles visent à fixer de manière générale les conditions d'octroi et du calcul des aides ainsi que la procédure d'examen des demandes d'aide.

On peut se demander si les auteurs de l'avant-projet n'ont pas perdu ces règles de vue. En tout cas, le texte en projet n'y a pas suffisamment égard.

Ainsi tout particulièrement, s'agissant des aides dont l'avant-projet envisage l'octroi aux organismes à finalité sociale :

- la section de législation se demande comment il y a lieu de combiner, d'une part, l'habilitation que l'article 33*bis*, alinéa 2, en projet envisage de donner au Gouvernement de fixer les cas et les conditions dans lesquels est octroyée l'aide en projet et, d'autre part, les dispositions qui, aux articles 35 à 38 du code, sont relatives aux conditions d'octroi et du calcul des aides visées au titre II, chapitre III, section 1, du code ;

- en outre, la section de législation n'aperçoit pas comment concilier l'article 35*bis* en projet, en vertu duquel les demandes d'aide sont adressées au Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie, avec les articles 39 et 42 du code, dont il résulte que les demandes d'aide visées au titre II, chapitre III, section 1, du code sont adressées à l'administration et que le Gouvernement est l'autorité compétente pour statuer sur ces demandes ⁴.

b) Par ailleurs, à défaut de précision contraire, le régime d'aides en projet s'expose, en tout cas pour partie, à faire double emploi avec d'autres régimes d'aides prévus par le Code wallon du logement, en particulier :

- d'une part, celui qu'a mis en place l'article 85*bis* du code, en vertu duquel, lorsqu'un opérateur immobilier prend en location ou en gestion un logement conformément au titre II, chapitre VI, du code, la Région peut lui accorder une aide, sous la forme d'une subvention ou d'une avance remboursable, lui permettant d'effectuer des travaux de réhabilitation ou de restructuration ;

- et, d'autre part, celui qu'envisage l'article 192 du code, qui habilite le Gouvernement à fixer les conditions d'octroi et le montant des subventions aux organismes à finalité sociale agréés.

c) L'avant-projet sera revu pour tenir compte de ce qui vient d'être dit.

2. Sous réserve des suites qui seront données à l'observation n° 1, les dispositions à l'examen appellent encore les observations suivantes.

⁴ De surcroît, la section de législation relève que régler la procédure d'examen des demandes d'aide n'a pas sa place dans une disposition appelée à former l'article 35*bis* du code, puisqu'un tel article figurerait dans une division du code appelée à régir les conditions d'octroi et du calcul des aides, et non pas la procédure d'examen des demandes d'aide.

a) À la lecture des articles 33*bis* et 59*ter* en projet, il n'apparaît pas clairement si les personnes qui remplissent toutes les conditions d'octroi d'une aide qui sont fixées par le code ou en vertu de ce dernier bénéficient d'un droit à l'obtention de l'aide ou si le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie ou la Société wallonne du logement dispose encore, lors de l'examen de chaque demande, d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation.

Le texte sera revu sur ce point. Si l'intention était d'accorder un pouvoir discrétionnaire au Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie et à la Société wallonne du logement, il conviendrait, à tout le moins, que le législateur en détermine les limites.

b) Les articles 33*bis* et 59*ter* en projet visent uniquement le cas où un bien est pris en gestion. La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi ils n'envisagent pas le cas d'une prise en location du bien en vue de le donner en sous-location, pour autant, bien entendu, que l'on soit dans une hypothèse où l'article 1717 du Code civil admet que le bien soit sous-loué.

Le texte sera complété en conséquence ⁵.

c) La section de législation se demande pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi l'article 59*ter* en projet vise l'hypothèse où un ménage dispose de revenus moyens, modestes ou en état de précarité, alors que, de son côté, l'article 33*bis* en projet vise uniquement le cas d'un ménage disposant de revenus modestes ou en état de précarité.

Ceci étant, à lire l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, il semble que la mention, dans l'article 59*ter* en projet, du cas où un ménage dispose de revenus moyens, résulte d'une coquille.

Le texte sera revu en conséquence.

⁵ Comparer avec une observation analogue qu'a faite la section de législation du Conseil d'État dans l'avis 33.892/4, donné le 2 décembre 2002, sur l'avant-projet devenu le décret du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, à propos du régime d'aide établi par l'article 85*bis* du Code wallon du logement (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 472/1, p. 59).

VI. Modification du décret du 19 décembre 2002 instituant une centralisation financière des trésoreries des organismes d'intérêt public wallons

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

VII. Modification du décret du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non-marchand, de l'enseignement et du secteur marchand

Article 30

Il est difficile de considérer que les compétences dévolues par l'article examiné à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi ne peuvent, dans certaines hypothèses, s'analyser comme des sanctions au sens de l'article 33 du décret du 25 avril 2002.

La phrase, figurant dans les alinéas en projet, selon laquelle les décisions, récupérations et non liquidation envisagées ne sont pas des sanctions au sens de l'article 33 procède donc d'une fiction.

Il serait dès lors plus exact de ne rien énoncer à ce sujet dans l'article 24 du décret du 25 avril 2002 mais de prévoir, à l'article 33 du même décret, que les compétences qui y sont attribuées au Gouvernement le sont sans préjudice de l'article 24 du décret.

VIII. Modifications du décret du 14 décembre 2006 relatif à l'agrément et au subventionnement des « Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale », en abrégé « I.D.E.S.S. »

Articles 31 et 32

Comme la section de législation l'a constaté dans l'avis 42.776/2, donné le 26 avril 2007 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 juin 2007 qui lui procure exécution, la matière réglée par le décret du 14 décembre 2006 précité échappe aux compétences de la Région wallonne. Il en va donc de même pour les dispositions qui se donnent pour objet de modifier ce décret.

IX. Modification du décret du 11 juillet 2002 organisant le statut de la Société wallonne de financement et de garantie des petites et moyennes entreprises, en abrégé « SOWALFIN »

Article 33

Le commentaire de l'article devrait expliquer le contexte, la portée et la *ratio legis* de la disposition en projet afin de permettre au Parlement wallon de se prononcer en connaissance de cause sur les enjeux de l'autorisation qui pourra être donnée par le Gouvernement à la SOWALFIN de « clôturer en l'état tous les dossiers » visés par cette disposition dans les conditions qu'elle prévoit.

X. Modification du décret du 3 avril 2009 portant création de la Caisse d'Investissement de Wallonie et instituant une réduction de l'impôt des personnes physiques en cas de souscription d'actions ou d'obligations de la Caisse

Article 34

Le dernier alinéa de la disposition en projet fait double emploi avec le paragraphe 4, non modifié par l'avant-projet, de l'article 2 du décret du 3 avril 2009 que l'article examiné modifie.

La disposition en projet sera revue à la lumière de la présente observation. À cette occasion, il y aura lieu, à l'alinéa 2, 1°, de supprimer ou de mieux préciser le mot « interne » dont le sens n'apparaît pas.

XI. Modification du décret du 2 avril 1998 créant l'Agence wallonne à l'exportation et aux investissements étrangers

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

XII. Modifications du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

XIII. Modification du 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

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

XIV. Transposition partielle de la directive 2001/42/C.E. du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

Articles 40 à 45

1. Les articles en projet tendent à assurer, en ce qui concerne les plans et programmes dont l'évaluation des incidences sur l'environnement est réglée par le CWATUPE, la transposition des dispositions qui, dans la directive 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 (ci-après la directive 2001/42/CE) se rapportent spécifiquement aux incidences transfrontières.

À cette fin, il conviendrait de modifier également les dispositions régissant l'adoption des décisions établissant le périmètre d'un site à réaménager : en effet, les articles 168 et 169 du CWATUPE soumettent ces décisions à une évaluation environnementale pour laquelle les dispositions de la directive 2001/42/CE qui se rapportent spécifiquement aux incidences transfrontières ne sont, à ce jour, pas transposées.

2. La disposition qui figure au dernier alinéa des articles 41 et 42 de l'avant-projet doit former, respectivement, l'article 14, § 2bis, alinéa 3, et l'article 17, § 2bis, alinéa 3, du CWATUPE.

3. Selon l'article 45 de l'avant-projet, les procédures d'adoption ou de révision d'un plan de secteur, d'un plan communal d'aménagement, d'un schéma de structure communal ou d'un rapport urbanistique et environnemental qui ont été entamées avant l'entrée en vigueur du décret en projet sont poursuivies selon les règles applicables avant cette date. Les modifications que l'avant-projet envisage d'apporter au droit existant pour assurer, en ce qui concerne les plans et programmes dont l'évaluation des incidences sur l'environnement est réglée par le CWATUPE, la transposition des dispositions de la directive 2001/42/CE qui se rapportent spécifiquement aux incidences transfrontières, ne s'appliqueraient donc pas aux hypothèses visées par l'article 45.

Selon son article 13, le délai de transposition de la directive 2001/42/CE a expiré le 21 juillet 2004. Un texte de droit interne qui entend transposer aujourd'hui cette directive doit donc en principe s'appliquer immédiatement aux procédures en cours.

Selon le commentaire de l'article 45 que donne l'exposé des motifs, l'objectif que poursuit cette disposition est « d'éviter d'invalidier rétrospectivement d'éventuelles mesures de consultations transfrontières qui, tout en étant conformes aux exigences du droit communautaire, auraient pris une autre forme que celle visée par les nouvelles dispositions projetées ».

Sans doute est-il possible qu'en pratique, malgré l'absence de texte de droit interne transposant formellement ces dispositions, certaines procédures en cours aient été ou soient menées dans le respect de la directive. On ne peut cependant tenir pour établi que tel est le cas de toutes les procédures en cours.

Dans un souci de sécurité juridique mieux vaut omettre cette disposition. À tout le moins, il conviendrait en tout état de cause de la reformuler afin de la limiter strictement à la seule hypothèse évoquée dans le commentaire de l'article.

XV. Modifications du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine

Article 46

Le texte en projet fait état, à plusieurs reprises, du « présent décret ». Comme l'a confirmé le délégué du gouvernement, ces mots désignent bien le décret du 30 avril 2009 lorsqu'ils sont utilisés à l'alinéa 1^{er} de l'article 106/1 en projet et la première fois qu'ils sont utilisés à l'alinéa 2 du même article. Par contre, la seconde fois qu'ils sont utilisés à l'alinéa 2 de l'article 106/1 en projet, ils désignent, en réalité, le décret en projet.

En tenant compte de cette précision, et de l'accord du délégué du gouvernement, la rédaction suivante est suggérée pour l'article 106/1 en projet :

« Art. 106/1. Pour les projets de plans figurant dans la liste adoptée en vertu de l'article 49bis, alinéa 1^{er}, du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie, si le Gouvernement a pris, sur la base des dispositions d'application avant l'entrée en vigueur du présent décret, un arrêté décidant l'élaboration ou la révision d'un plan communal d'aménagement dérogatoire au plan de secteur, cet arrêté constitue la décision visée à l'alinéa 2 de l'article 49bis précité.

Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, l'arrêté du Gouvernement autorisant l'élaboration ou la révision d'un plan communal d'aménagement révisant le plan de secteur constitue la décision visée à l'alinéa 2 de l'article 49bis du code si cet arrêté a été adopté avant l'entrée en vigueur de l'article 46 du décret du ... modifiant divers décrets concernant les compétences de la Wallonie et avant l'adoption de la décision visée à l'article 51, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du code ».

Article 47

L'article à l'examen est inutile.

En effet, un décret du 19 mai 2011 a déjà inséré un article 109/1 au contenu analogue dans le décret du 30 avril 2009 modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et le décret du 11 mars 2004 relatif aux infrastructures d'accueil des activités économiques. Selon son article 2, le décret du 19 mai 2011 a produit ses effets le 1^{er} septembre 2010, soit le même jour que celui auquel l'article 109, alinéa 1^{er}, 2^o, de l'avant-projet prévoit que l'article 47 produit ses effets.

L'article 47 sera donc omis.

XVI. Modifications du décret du 3 avril 2009 relatif à la protection contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les rayonnements non ionisants générés par des antennes émettrices stationnaires

Articles 48 à 51

1. Les dispositions à l'examen prévoient que c'est à des personnes, des laboratoires ou des organismes agréés par le Gouvernement qu'il incombe d'exécuter diverses missions déterminées.

À cette fin, le texte par lequel l'article 50 de l'avant-projet complète l'article 9 du décret du 3 avril 2009 tend à organiser le régime d'agrément en question.

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

a) Il incombe à la Région wallonne d'être en mesure d'établir que le régime d'agrément envisagé remplit les conditions requises, selon le cas, par l'article 9, § 1^{er}, ou par l'article 16, §§ 1^{er} et 3, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (ci-après la directive 2006/123/CE).

b) Il résulte de la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 9, alinéa 3, 2°, du décret du 3 avril 2009, qu'il incombe au Gouvernement de déterminer la durée de validité de l'agrément et que cette durée ne peut excéder cinq ans.

Dans la mesure où est en cause la liberté d'établissement consacrée par le droit européen, une telle solution est contraire à l'article 11, § 1^{er}, de la directive 2006/123/CE, à moins qu'il ne soit établi que l'on est dans l'un des cas énumérés aux *litteras* a) à c) de cette disposition.

Le texte en projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

2. L'article 49 de l'avant-projet appelle les observations suivantes :

a) Il résulte des explications du délégué du gouvernement que le texte en projet ne porte en rien atteinte aux dispositions de la partie VIII du livre I^{er} du Code de l'environnement, en tant que ces dernières dispositions (notamment celles qui portent sur la recherche et la constatation des infractions) se rapportent à l'hypothèse de l'application de la limite d'immission prescrite par l'article 4 du décret du 3 avril 2009.

Cette importante précision doit être apportée dans l'exposé des motifs ⁶.

b) Le texte en projet fait état du « fonctionnaire chargé de la surveillance ».

Selon le commentaire des articles 48 à 51 que donne l'exposé des motifs, « il s'agit du fonctionnaire du département de la police et des contrôles de la direction générale opérationnelle de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement ».

Or à ce jour, le Gouvernement n'a pas fait usage du pouvoir que lui donne l'article D.140, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement de désigner ceux des agents de ses services qui sont chargés de rechercher et de constater les infractions aux dispositions du décret du 3 avril 2009.

La bonne application de la disposition en projet suppose donc que le Gouvernement ait préalablement fait usage de ce pouvoir.

⁶ Voir déjà, en ce sens, l'avis 48.296/4, donné le 14 juin 2010, par la section de législation du Conseil d'État, sur l'avant-projet devenu le décret-programme du 22 juillet 2010 portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2009-2010, n° 203/1, p. 51).

c) Dans la première phrase de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, il y a lieu de remplacer les mots « la personne, le laboratoire ou l'organisme » par les mots « une personne, un laboratoire ou un organisme ».

d) Selon la première phrase de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, c'est aux frais de l'exploitant qu'à la demande de la ou des communes concernées ou du fonctionnaire chargé de la surveillance, est réalisé un rapport établissant si est respectée la limite d'immission visée à l'article 4 du décret du 3 avril 2009.

À propos d'une disposition analogue, la section de législation du Conseil d'État a considéré qu'il était contraire au principe d'égalité qu'un rapport établi à l'initiative de l'administration soit réalisé aux frais de la personne visée par ce contrôle puisque l'ensemble des exploitants ne seront pas soumis aux mêmes nombres de visites et de contrôles indépendamment de la conformité de leurs installations ⁷.

Le texte sera revu en conséquence.

e) En vertu de la seconde phrase de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, la demande d'une commune ou du fonctionnaire chargé de la surveillance de réaliser un rapport « est également envoyée au service désigné par le Gouvernement ».

Selon le commentaire des articles 48 à 51 que donne l'exposé des motifs, « cette précision a pour objectif de permettre d'éviter que plusieurs rapports soient établis pour un même site par des personnes, laboratoires ou organismes publics ou privés agréés différents ».

La seule circonstance qu'une demande tendant à réaliser un rapport soit envoyée au service désigné par le Gouvernement ne suffit cependant pas à atteindre cet objectif.

L'avant-projet sera revu sur ce point.

f) Suivant l'article 6, § 1^{er}, alinéa 4, et § 2, alinéa 4, en projet, « par dérogation à l'alinéa précédent, le Gouvernement peut déterminer des exceptions aux modalités d'envoi et de publicité des rapports établis ».

Il conviendrait que le dispositif précise davantage les hypothèses dans lesquelles le Gouvernement pourrait faire usage de ce pouvoir.

⁷ Avis 48.296/4, précité.

g) Dans la première phrase de l'article 6, § 2, alinéa 3, en projet, il convient d'indiquer quel est le délai applicable.

3. En ce qui concerne l'article 50 de l'avant-projet, dans la disposition appelée à former l'alinéa 2, 1°, de l'article 9 du décret du 3 avril 2009, il est question d'une mission consistant à « tester ou contrôler des appareils ou des établissements susceptibles de produire des rayonnements non ionisants destinés à évaluer le respect du décret ».

Ainsi formulé, le texte est difficilement compréhensible.

De l'accord du délégué du gouvernement, mieux vaut remplacer les mots « destinés à évaluer le respect du décret » par les mots « en vue de vérifier s'ils respectent le décret ».

4. L'article 51 de l'avant-projet fait état de la « rédaction initiale » de l'article 6 du décret du 3 avril 2009.

Selon le délégué du gouvernement, ces termes visent, d'une part, la version d'origine de l'article 6 du décret du 3 avril 2009 et, d'autre part, la version de cette disposition résultant de son remplacement par le décret-programme du 22 juillet 2010.

Le texte sera revu en conséquence.

XVII. Modifications de la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique

Articles 52 à 57

1. L'avant-projet apporte diverses modifications à la loi du 28 décembre 1964 : il modifie sensiblement l'article 1^{er}, remplace l'article 2, abroge les articles 3 à 5, et apporte une modification à l'article 10.

À la suite de ces modifications, la loi du 28 décembre 1964 ne comprendrait plus, pour la Région wallonne, que trois articles : l'article 1^{er}, en vertu duquel le Gouvernement est habilité à prendre toutes mesures appropriées, dont la loi fournit une liste non exhaustive, en vue de prévenir ou de combattre la pollution de l'atmosphère ou encore, désormais, en vue de réduire la consommation d'énergie dans le but d'atténuer les changements climatiques ; l'article 2, dont l'objet est de définir ce qu'il y a lieu d'entendre par les mots « pollution atmosphérique » au sens de la loi ; et l'article 10, qui détermine dans

quels cas la violation d'une disposition trouvant son fondement dans la loi est constitutive d'une infraction, considérée, en l'occurrence, comme étant une infraction de troisième catégorie.

Outre qu'il serait fort artificiel et peu cohérent de laisser subsister une loi dont l'état actuel ne présenterait plus que des liens assez ténus avec son état originel, l'on ne peut aussi manquer d'observer que, depuis l'adoption de la loi du 28 décembre 1964, sont intervenues diverses évolutions marquantes qui sont de nature à justifier l'adoption d'un cadre législatif nouveau en matière de lutte contre la pollution atmosphérique. Ainsi notamment :

a) L'Union européenne a adopté divers textes de droit dérivé - on peut citer ainsi, notamment, la directive 2008/50/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe - qui déterminent de manière structurée et détaillée le corps d'instruments et de mesures à mettre en place par la Région wallonne en vue de lutter contre la pollution atmosphérique. Les règles essentielles que la Région wallonne doit adopter à cette fin ont naturellement vocation à figurer dans la législation de base en la matière, plutôt que dans de simples mesures réglementaires ⁸.

b) L'habilitation que l'article 1^{er} de la loi du 28 décembre 1964 procure au Gouvernement de prendre toutes mesures appropriées en vue de réaliser les objectifs de cette loi, en ne dressant à cette fin qu'une liste non exhaustive de telles mesures, peut paraître aujourd'hui excessivement large au regard des conceptions actuelles de la répartition des pouvoirs respectifs du législateur et de l'exécutif.

Mieux vaudrait donc abroger la loi du 28 décembre 1964 et la remplacer par des dispositions décrétales qui fixent à tout le moins le cadre général régissant la matière de la lutte contre la pollution de l'air, dans le respect des obligations de droit européen qui incombent à la Région wallonne ⁹.

2. Sous réserve des suites qui seront données à l'observation n° 1, les dispositions à l'examen appellent encore les observations suivantes.

a) En ce qui concerne le régime d'agrément de personnes ou de laboratoires qu'envisagent les dispositions qui, selon l'avant-projet, sont appelées à former le 5° et le 9° de

⁸ Voir déjà, sur ce point, l'avis 33.912/4, donné le 16 octobre 2002, par la section de législation du Conseil d'État sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 décembre 2002 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 juin 2000 relatif à l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant.

⁹ Comme l'a fait la Région de Bruxelles-capitale par l'adoption de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant.

l'article 1^{er} de la loi du 28 décembre 1964, il incombe à la Région wallonne d'être en mesure d'établir que ce régime remplit les conditions requises, selon le cas, par l'article 9, § 1^{er}, ou par l'article 16, §§ 1^{er} et 3, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006.

b) Dans la disposition par laquelle il est envisagé de remplacer l'article 2 de la loi du 28 décembre 1964, les mots « , notamment des nuisances olfactives excessives », qui donnent seulement un exemple d'émission polluante, ne figurent pas dans les directives dont le commentaire de l'article 53 entend s'inspirer.

Si cet exemple a sa place dans l'exposé des motifs, il ne l'a par contre pas dans le dispositif.

Les mots précités seront donc omis du dispositif.

XVIII. Modification du Livre I^{er} du Code de l'Environnement

Article 58

La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi le texte en projet ne s'applique, en ce qui concerne les plans et programmes visant des sites pouvant être localisés sur une parcelle cadastrale, qu'à ceux qui relèvent de la catégorie B et non pas à ceux qui relèvent des catégories A.1 et A.2.

La section de législation observe, du reste, que l'article D.29-7, § 1^{er}, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement, auquel se réfère le commentaire de l'article 58 que donne l'exposé des motifs, ne s'applique pas seulement aux plans et programmes de catégorie B mais aussi à ceux qui relèvent des catégories A.1 et A.2.

La disposition en projet sera revue en conséquence.

Articles 60 et 61

Les dispositions en projet utilisent l'expression « courrier recommandé ».

Ainsi rédigées, elles pourraient être comprises en ce sens qu'elles exigent le recours à un envoi postal recommandé et excluent, ce faisant, le recours au recommandé électronique prévu par la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre

juridique pour les signatures électroniques, le recommandé électronique et les services de certification.

Or, il résulte de l'article 4, § 6, de cette loi que, « sous réserve de l'application d'exigences légales ou réglementaires spéciales en matière d'envois recommandés, un recommandé électronique est présumé satisfaire à l'exigence d'un envoi recommandé ».

La disposition qui vient d'être citée réservant l'application d'exigences légales ou réglementaires spéciales en matière d'envois recommandés, il est au pouvoir du législateur régional wallon de prendre un texte qui, dans une matière déterminée, exclut le recours au recommandé électronique.

Encore toutefois incombe-t-il de justifier une telle exigence au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

En tout état de cause, il convient d'employer une terminologie conforme à la législation en la matière ¹⁰. À cet égard :

1° si l'intention est d'exiger le recours à un envoi postal recommandé et d'exclure le recours au recommandé électronique, il y a lieu de remplacer l'expression « courrier recommandé » par l'expression « envoi postal et recommandé » ;

2° si l'intention est d'imposer le recours à un service de recommandé, sans exclure le recommandé électronique, on remplacera l'expression « courrier recommandé » par l'expression « envoi recommandé ».

Article 65

La disposition en projet implique qu'il convient également de supprimer les mots « par le bourgmestre, » qui figurent à l'article D.162, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement.

¹⁰ Voir en particulier :

- les définitions des expressions « envoi postal » et « envoi recommandé » que donnent le 7° et le 9° de l'article 131 de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques ;
- la définition de l'expression « recommandé électronique » que donne le 14° de l'article 2, alinéa 2, de la loi du 9 juillet 2001 fixant certaines règles relatives au cadre juridique pour les signatures électroniques, le recommandé électronique et les services de certification.

Article 66

La disposition à l'examen ne se concilie pas bien avec l'alinéa 5 de l'article D.163 du livre I^{er} du Code de l'environnement, qui fixe le délai dans lequel la décision prise par le fonctionnaire sanctionnateur ¹¹ doit être notifiée au contrevenant et portée à la connaissance du fonctionnaire sanctionnateur visé à l'article D.162, alinéa 3, 2°, du même livre et de la commune concernée, et ce à un triple égard :

1° elle est formulée en ce sens que le délai qu'elle fixe est celui dans lequel la décision est prise, alors que, de son côté, l'alinéa 5 de l'article D.163 détermine le délai dans lequel la décision doit être notifiée au contrevenant et portée à la connaissance du fonctionnaire sanctionnateur visé à l'article D.162, alinéa 3, 2°, et de la commune concernée ¹² ;

2° elle prévoit un délai de 365 jours, alors que le délai fixé par l'alinéa 5 de l'article D.163 est de 180 jours ;

3° elle fixe le point de départ du délai au jour de l'établissement du procès-verbal de constat de l'infraction, alors que, quant à lui, l'alinéa 5 de l'article D.163 fait courir le délai à compter du jour de la réception de la copie du procès-verbal ¹³.

Le texte sera revu pour éviter toute incohérence.

XIX. Modifications du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement

Article 67

La disposition en projet n'a de raison d'être que si l'on part du postulat que, comme l'indique l'exposé des motifs, les conditions générales visées par le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement s'appliquent, non seulement aux installations et activités répertoriées dans la liste des installations et activités classées établie en vertu de l'article 3 du même décret, mais aussi, pour reprendre les termes du texte à l'examen, aux

¹¹ En faisant état de « la décision », l'alinéa 5 de l'article D.163 du livre I^{er} du Code de l'environnement vise, non seulement la décision par laquelle le fonctionnaire sanctionnateur impose une amende administrative, mais aussi, indissociablement, celle par laquelle, le cas échéant, il impose la remise en état des lieux.

¹² On notera que cette observation s'applique déjà au rapport entre l'alinéa 5 et le texte actuel de l'alinéa 6 de l'article D.163.

¹³ Cette observation s'applique déjà aussi au rapport entre l'alinéa 5 et le texte actuel de l'alinéa 6 de l'article D.163.

« installations et activités non classées se rapportant directement à un établissement classé et qui sont susceptibles d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution ».

Il est vrai que, comme le rappelle l'exposé des motifs, l'article 1^{er}, 3^o, du décret du 11 mars 1999 définit la notion d'« établissement » - notion qui contribue à déterminer le champ d'application de bon nombre de dispositions dudit décret - en ce sens qu'est visée par là toute « unité technique et géographique dans laquelle interviennent une ou plusieurs installations et/ou activités classées pour la protection de l'environnement, ainsi que toute autre installation et/ou activité s'y rapportant directement et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution ». Il en résulte que le permis d'environnement ou la déclaration que requiert le décret du 11 mars 1999 pour l'exploitation d'un établissement couvre l'exploitation, non seulement de la ou des installations ou activités classées que comprend cet établissement, mais aussi de toute autre installation ou activité s'y rapportant directement et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution. De ce fait, une installation ou une activité non classée qui se rapporte directement à une installation ou à une activité classée et qui est susceptible d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution peut être soumise, selon qu'est applicable le régime du permis d'environnement ou celui de la déclaration, à des conditions particulières ou à des conditions complémentaires d'exploitation.

Si des installations ou des activités non classées qui se rapportent directement à des installations ou à des activités classées et qui sont susceptibles d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution peuvent ainsi être soumises, cas par cas, à des conditions particulières ou à des conditions complémentaires d'exploitation, des conditions générales, n'ont, par contre, pas vocation à s'y appliquer, pas plus, du reste, que des conditions sectorielles ou intégrales ¹⁴.

On ne peut, en effet, perdre de vue que, comme le confirme expressément l'article 4, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, les conditions générales, sectorielles et intégrales prévues par ce dernier sont des dispositions réglementaires. Il doit donc s'agir de dispositions de portée générale et abstraite. Partant, elles sont destinées à s'appliquer à des installations ou à des activités qui, au moment où les conditions en question sont fixées, sont - et doivent être - envisagées indépendamment des établissements dans lesquels elles vont concrètement trouver place. Or, les installations et activités non classées qui, pour reprendre les termes du texte à l'examen, « se (rapportent) directement à un établissement classé et (...) sont susceptibles d'avoir des incidences sur les émissions et la pollution » ne peuvent, par définition, être envisagées indépendamment des établissements dans lesquels elles vont concrètement trouver place.

¹⁴ La section de législation du Conseil d'État a déjà relevé, à propos de conditions sectorielles, qu'il résulte de l'article 5 du décret du 11 mars 1999 que de telles conditions ne peuvent s'appliquer qu'à des installations ou à des activités classées (voir ainsi l'avis 32.179/4, donné le 27 février 2002 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 octobre 2002 relatif à la gestion durable de l'azote en agriculture).

Dans le système mis en place par le décret du 11 mars 1999, la disposition en projet n'a dès lors pas de raison d'être.

En conséquence, sauf à revoir le système mis en place par le décret du 11 mars 1999, elle sera omise.

Article 69

Il résulte de la première phrase de l'article 20, § 2, alinéa 1^{er}, du décret du 11 mars 1999 que c'est à la commune que doivent être envoyés les compléments demandés par le fonctionnaire technique.

Aussi, dès lors que la disposition à l'examen prévoit que, si ces compléments n'ont pas été envoyés dans un délai déterminé, le fonctionnaire technique déclare la demande de permis irrecevable, le texte doit être complété pour imposer à l'administration communale l'obligation de signaler au fonctionnaire technique, dans un délai à fixer, que les compléments demandés n'ont pas été envoyés dans le délai prescrit.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

Article 71

Dans l'article 53, § 2, alinéa 2, 2^o et 3^o, en projet, en vue d'éviter toute incohérence avec ce que prévoient, respectivement, l'article 40, § 7, et l'article 39, alinéas 5 et 6, du décret du 11 mars 1999, il y a lieu de remplacer le mot « statuer » par les mots « envoyer sa décision ».

Article 73

L'article à l'examen doit être modifié pour tenir compte du fait qu'en raison de la modification que l'article 72 apporte à l'article 65, § 1^{er}, du décret du 11 mars 1999, le texte formant actuellement l'alinéa 4 de cette dernière disposition en devient l'alinéa 6.

Article 75

Cette disposition appelle une observation analogue à celle faite au sujet de l'article 69.

Article 76

1. Dans l'article 97, alinéa 6, 2°, en projet, en vue d'éviter toute incohérence avec ce que prévoit l'article 95, § 7, du décret du 11 mars 1999, on remplacera le mot « statuer » par les mots « envoyer sa décision ».

2. Comme en a convenu le délégué du gouvernement, le 3° de l'article 97, alinéa 6, en projet doit être omis puisque tous les permis uniques accordés en premier ressort sont susceptibles de faire l'objet d'un recours administratif.

XX. Modifications du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols

Articles 77 et 78

Il résulte de l'article 34 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets que l'Office wallon des déchets est un service du Gouvernement érigé en entreprise régionale, qu'il est dépourvu d'une personnalité juridique propre et qu'il est soumis au titre III des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État.

Comme l'a observé la section de législation du Conseil d'État dans son avis sur l'avant-projet devenu le décret du 27 juin 1996, « pour ce qui n'est pas couvert par le titre III des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, c'est au Gouvernement - et non au législateur - qu'il appartient de régler les attributions, l'organisation, le fonctionnement et le statut du personnel des services désignés comme étant soumis aux dispositions de ce titre, puisqu'il s'agit de services de la Région, auxquels s'applique l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles »¹⁵.

Attribuer des missions à l'Office wallon des déchets en matière de gestion des sols relève des pouvoirs que l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 confie au Gouvernement.

Les dispositions à l'examen seront donc omises¹⁶.

¹⁵ Avis 24.240/9, donné le 20 mars 1995 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1995, n° 49/1, p. 60).

¹⁶ Compte tenu de cette observation, l'on n'examine pas ici s'il est juridiquement pertinent d'attribuer à l'Office wallon des déchets des missions touchant à l'application du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols.

Article 79

La disposition en projet impliquerait que soit également modifiée la phrase introductive de l'article 72, alinéa 1^{er}, du décret du 5 décembre 2008 relatif à la gestion des sols, en vue d'y remplacer les mots « le Gouvernement » par les mots « l'administration ».

XXI. Modification du décret du 5 mars 2008 portant constitution de l'Agence de l'Air et du Climat en service à gestion séparée

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

XXII. Modifications du Livre II du Code de l'Environnement, contenant le Code de l'Eau

Articles 85 à 87

1. Comme l'a confirmé le délégué du gouvernement, les auteurs de l'avant-projet entendent prévoir que toute personne qui effectue un forage au sens de l'article D.2, 52°*bis*, en projet du livre II du Code de l'environnement ou qui équipe un puits destiné à une prise d'eau souterraine, à l'installation de sondes géothermiques, à la reconnaissance géologique ou à l'implantation de piézomètres, à l'exclusion de l'aménagement de la tête de puits, doit, à cette fin, disposer d'un agrément *ad hoc*.

Il y a lieu, à ce sujet, de faire les observations suivantes.

a) Il incombe à la Région wallonne d'être en mesure d'établir que le régime d'agrément qui est envisagé remplit les conditions requises, selon le cas, par l'article 9, § 1^{er}, ou par l'article 16, §§ 1^{er} et 3, de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006.

b) L'article D.167 en projet gagnerait à être revu pour énoncer plus clairement le principe même de l'obligation d'agrément que ses auteurs entendent instituer.

Il doit aussi être complété pour fixer le cadre général du régime d'agrément qui est envisagé.

c) L'article 87 tend à compléter l'article D.397 du livre II du Code de l'environnement en vue de prévoir que le fait d'exercer une activité sans disposer de l'agrément requis en vertu du texte en projet constitue une infraction de troisième catégorie.

Or, selon l'article D.396, 1°, du livre II du Code de l'environnement, les infractions aux dispositions prises en vertu de l'article D.167 du même livre relèvent de la deuxième catégorie.

La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi il est ainsi prévu un régime distinct de celui résultant de l'article D.396, 1°, du livre II du Code de l'environnement.

Comme en a convenu le délégué du gouvernement, l'avant-projet sera revu en conséquence.

2. La modification que l'article 85, 2°, suggère d'apporter à l'article D.2, 62°, du livre II du Code de l'environnement figurait déjà dans un avant-projet de décret « modifiant le livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau », sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 20 avril 2011, l'avis 49.434/4.

En ce qui concerne cette disposition, le Conseil d'État a épuisé sa compétence.

Il appartiendra au législateur de veiller à éviter d'apporter deux fois la même modification à l'article D.2, 62°, du livre II du Code de l'environnement.

Articles 88 et 89

On ne peut perdre de vue qu'en vertu de l'article D.396, 2°, du livre II du Code de l'environnement, « celui qui élude le paiement de la redevance ou de la contribution mise à sa charge par le présent code » commet une infraction de deuxième catégorie. Comme l'a suggéré le délégué du gouvernement, il s'indiquerait d'abroger cette disposition et d'en reprendre la teneur dans le titre VI de la partie IV de la partie décrétable du livre II du Code de l'environnement, tout en veillant à harmoniser la nouvelle disposition et celle qui, à l'article D.406 du même livre, érige en infraction le fait d'éluder ou de tenter d'éluder le paiement de la taxe sur le déversement des eaux usées ¹⁷.

Par ailleurs, comme en a convenu le délégué du gouvernement, ériger en infraction le fait de méconnaître l'article D.250 ¹⁸ du livre II du Code de l'environnement n'a guère de raison d'être.

¹⁷ Tout particulièrement en ce qui concerne la détermination de la catégorie d'infraction applicable et le point de savoir si la tentative d'éluder le paiement de la taxe, de la redevance ou de la contribution est ou non constitutive d'une infraction.

¹⁸ Les articles énumérés dans la disposition en projet doivent être précédés de la lettre « D. ».

L'avant-projet sera revu en conséquence.

XXIII. Modifications des règles de participation du public à l'élaboration des conventions environnementales telles que prévues au livre I^{er} du Code de l'Environnement

Article 92

1. Dans un souci de clarté du texte, mieux vaudrait diviser l'article D.29-8 du livre I^{er} du Code de l'environnement en deux paragraphes, le premier s'appliquant aux enquêtes publiques pour les plans et programmes des catégories A.1 et A.2 et les projets de catégorie B et le second aux enquêtes publiques pour les plans et programmes relevant de la catégorie A.3.

2. En ce qui concerne la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article D.29-8, c), alinéa 2, 5°, du livre I^{er} du Code de l'environnement, il est renvoyé à l'observation faite au sujet de l'article 95.

Article 94

Dans l'article D.29-16, § 2, en projet, compte tenu de ce que prévoit la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article D.29-8, c), alinéa 2, 4°, du livre I^{er} du Code de l'environnement, les mots « aux lieux » seront complétés par les mots « , jours et heures ».

Article 95

En ce qui concerne l'article D.29-17, § 2, en projet, il résulte de l'exposé des motifs que la volonté des auteurs de l'avant-projet est en ce sens que l'autorité compétente désigne un agent aux fins de fournir des explications à toute personne qui en fait la demande.

Aussi, dans cette disposition, de l'accord du délégué du gouvernement, on remplacera les mots « auprès de l'autorité compétente ou son délégué » par les mots « auprès de l'agent désigné à cet effet par l'autorité compétente ».

Article 96

La phrase liminaire de l'article 96, 2°, doit commencer par les mots « 2° l'article D. 29-18 ... ».

Article 97

Selon le texte en projet, l'article D.29-19 du livre I^{er} du Code de l'environnement ne s'appliquerait pas aux plans et programmes relevant de la catégorie A.3.

Il ne peut être perdu de vue que cette disposition du livre I^{er} du Code de l'environnement prévoit deux formalités distinctes : d'une part, l'organisation d'une séance de clôture de l'enquête publique, où sont entendus tous ceux qui le désirent et, d'autre part, l'établissement d'un procès-verbal de clôture de l'enquête, dans lequel sont consignées les remarques et observations émises par le public.

Si rien ne s'oppose à ce que le législateur prévoie qu'il n'y a pas lieu, pour les enquêtes publiques relatives aux plans et programmes relevant de la catégorie A.3, d'organiser une séance de clôture destinée à entendre tous ceux qui le désirent, il se conçoit par contre difficilement que ces enquêtes, à l'instar de toute autre, ne donnent pas lieu à un procès-verbal de clôture, dans lequel sont consignées les remarques et observations émises par le public.

La disposition en projet sera revue en conséquence.

Article 99

1. Il n'apparaît pas clairement si, dans l'intention des auteurs de l'avant-projet, les dispositions, figurant à l'alinéa 1^{er}, deuxième phrase, et à l'alinéa 2 de l'article D.86, § 3, du livre I^{er} du Code de l'environnement, dont il résulte que les personnes et instances consultées sur un projet de convention environnementale donnent leur avis dans un délai de trente jours et qu'à défaut d'avis dans ce délai, l'avis est réputé favorable, ont ou non vocation à s'appliquer à l'hypothèse de la consultation du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne.

Les auteurs de l'avant-projet préciseront leur intention sur ce point.

2. La disposition en projet entend soumettre les projets de conventions environnementales à l'avis du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne. La section de législation se demande s'il ne conviendrait dès lors pas de soumettre aussi ces projets, ou certains d'entre eux, à l'avis d'autres organes consultatifs également susceptibles d'être intéressés par ceux-ci.

Au demeurant, la section de législation relève que l'exposé des motifs fait état de la consultation de la Commission consultative en matière de déchets, instituée par

l'article 33 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets. Il se conçoit, effectivement, que cet organe doive être consulté sur des projets de conventions environnementales tendant à réaliser des objectifs relevant de la politique des déchets. Si telle est la volonté, elle doit être exprimée dans le dispositif et non pas seulement dans l'exposé des motifs ¹⁹.

L'avant-projet sera réexaminé et, le cas échéant, revu en conséquence.

XXIV. Modification du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier

Article 100

Mieux vaut, dans l'article 3, 1°, du décret du 15 juillet 2008 relatif au Code forestier, remplacer le mot « fonctionnaire » par les mots « agent, statutaire ou contractuel, ».

XXV. Modification du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public régional routier et des voies hydrauliques

Ce chapitre n'appelle aucune observation.

XXVI. Modifications du décret du 19 décembre 2007 relatif à la tutelle d'approbation de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques et à la circulation des transports en commun

Article 102

À l'article 2*bis*, en projet, du décret du 19 décembre 2007, le mot « ou » doit être inséré entre les mots « le Gouvernement » et « un conseil communal ».

¹⁹ En outre, toujours dans la logique de la disposition en projet, on peut encore se demander si, eu égard aux matières dont ils ont habituellement à traiter, d'autres organes consultatifs - tels que, par exemple, le Conseil wallon de l'environnement pour le développement durable et la Commission consultative de l'eau - ne devraient pas aussi être consultés sur les projets de conventions environnementales ou, du moins, sur ceux d'entre eux qui concernent des matières relevant de leur domaine d'intervention.

XXVII. Modifications du décret du 10 mars 1994 relatif à la création de la Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures

Article 106, § 2

Il faut éviter de rappeler les dispositions d'une norme de même rang hiérarchique en les reproduisant ou en les paraphrasant, lorsque cette norme est de toute façon applicable en raison de son champ d'application propre. Ce rappel est non seulement inutile mais aussi risqué. Ainsi, lorsque la disposition reproduite est modifiée et non la disposition qui la reproduit, il pourra y avoir entre les deux dispositions une contradiction non voulue et susceptible de porter atteinte aux intérêts des sujets de droit concernés ²⁰.

L'article 20bis, § 1^{er}, du décret du 12 février 2004 relatif aux commissaires du Gouvernement et aux missions de contrôle des réviseurs au sein des organismes d'intérêt public prévoit déjà que le mandat des commissaires aux comptes « est renouvelable une seule fois de façon successive au niveau d'un même cabinet ou d'un même réseau ».

Il y a dès lors lieu d'abroger la phrase « Les commissaires aux comptes sont nommés pour un terme renouvelable de six ans » au lieu de remplacer les mots « pour un terme renouvelable de six ans » par les mots « pour un terme de trois ans, renouvelable une seule fois de façon successive ».

XXVIII. Modification du décret-programme du 22 juillet 2010 portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics

Article 107

Il appartient au législateur de fixer le plafond à concurrence duquel la garantie de la Région peut être octroyée eu égard à l'incidence de cette garantie sur le budget ²¹.

²⁰ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 81.

²¹ Dans le même sens, voir l'avis 24.108/9, donné le 8 mars 1995, sur un avant projet devenu le décret du 6 avril 1995 relatif à la gestion des hôpitaux psychiatriques de la Région wallonne, l'avis 29.782/2, donné le 17 janvier 2000 sur un avant-projet devenu le décret du 24 mars 2000 relatif à l'octroi d'une garantie de la Région à certaines entreprises touchées par la crise de la dioxine de 1999 ; l'avis 41.456/4, donné le 16 octobre 2006, sur le projet d'arrêté royal devenu l'arrêté royal du 10 novembre 2006 modifiant les structures de gestion de l'infrastructure ferroviaire.

XXIX. Dispositions finales

Article 109

1. L'article 109, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'avant-projet est inutile du fait que les divers accords de coopération auxquels il est donné assentiment (articles 6 à 11 de l'avant-projet de décret) fixent déjà eux-mêmes leur entrée en vigueur.

2. Comme indiqué plus haut, l'article 47 de l'avant-projet doit être omis. L'alinéa 1^{er}, 2^o, de la disposition à l'examen le sera donc également.

3. À l'alinéa 1^{er}, 3^o, le texte doit identifier précisément les articles dont il prévoit l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

4. À l'alinéa 1^{er}, 6^o, la section de législation n'aperçoit pas pourquoi il est fait état uniquement de l'article 87, et non pas des diverses dispositions de l'avant-projet relatives au régime d'agrément auquel se rapporte cet article.

Par ailleurs, abandonner au Gouvernement le pouvoir de fixer l'entrée en vigueur de dispositions d'un décret, sans prévoir de date ultime d'entrée en vigueur, est de nature à conduire à méconnaître le principe, consacré par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, selon lequel le Gouvernement ne peut « ni suspendre les décrets eux-mêmes, ni dispenser de leur exécution ».

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

5. L'article 109, 8^o, de l'avant-projet prévoit que l'article 106 entre en vigueur le 29 octobre 2010 et qu'à cette date la SOFICO succèdera au Gouvernement dans les procédures d'attribution de marchés en cours en vue de l'attribution du mandat de commissaire aux comptes.

Or, selon la Cour constitutionnelle,

« La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli.

La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet que l'issue de l'une ou l'autre procédure judiciaire est influencée dans un sens déterminé ou que les juridictions sont empêchées de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles ou des motifs impérieux d'intérêt général justifient l'intervention du législateur, laquelle porte atteinte, au préjudice d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous »²².

Le commentaire des articles justifie que la SOFICO succède au Gouvernement dans le marché pour l'attribution du mandat de commissaire aux comptes et précise que « Le 29 octobre 2010, le Gouvernement a désigné le commissaire aux comptes membres de l'IRE chargé de contrôler les comptes de la SOFICO pour les exercices 2010, 2011 et 2012. Il est proposé que l'Assemblée générale de la SOFICO succède au Gouvernement à cette date et puisse attribuer le marché public elle-même, conformément à la modification opérée pour l'avenir à l'article 105 ». Le commentaire des articles justifie ainsi la disposition transitoire qui consiste en ce que la SOFICO succède au Gouvernement dans cette procédure mais il y a lieu de justifier également la nécessité de prévoir un effet rétroactif.

*

* *

Observation finale

Compte tenu du délai dans lequel l'avis est demandé, du grand nombre de textes concernés, déjà modifiés ou non, que l'avant-projet de décret entend modifier, la section de législation ne peut qu'inviter le Gouvernement à relire soigneusement tant les phrases liminaires, qui sont fréquemment defectueuses, que les dispositions elles-mêmes de l'avant-projet : ces erreurs, et même les coquilles, sont source d'insécurité juridique, elles posent problème pour la reconstitution ou la compréhension du texte décrétoal effectivement en vigueur ; mieux vaut dès à présent prévenir une nouvelle intervention du législateur pour les corriger et aboutir à un texte sans faute.

²² Arrêt n° 26/2009 du 18 février 2009, cons. B.13.

L'avis concernant les Titres I^{er}, III (articles 6 à 10), VI, VII, VIII, IX, X, XI, XXVII et XXIX (article 109) a été donné par la deuxième chambre composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT et X. DELGRANGE, premiers auditeurs-chefs de section, P. RONVAUX, R. WIMMER et Y. DELVAL, auditeurs.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS

L'avis concernant les Titres II, III (article 11), IV, V, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI, XXVIII et XXIX (articles 108 et 109) a été donné par la quatrième chambre composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	L. DETROUX,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT, premier auditeur-chef de section, R. WIMMER, Y. CHAUFFOUREAUX et Y. DELVAL, auditeurs.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY