CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.200/4
du 7 novembre 2012

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant la partie VIII du Livre I[er] du Code de l'environnement'

Le 10 octobre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant la partie VIII du Livre I^{er} du Code de l'environnement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 7 novembre 2012. La chambre était composée de Robert ANDERSEN, premier président du Conseil d'État, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE, conseiller d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 novembre 2012.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

La disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article R.93*quater* du livre Ier du Code de l'environnement est constitutive d'une réglementation de base visée par l'article 3, 5°, de l'arrêté royal du 29 août 1985 'déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités'. Aussi, elle doit faire l'objet de la négociation syndicale préalable prévue par l'article 2 de la loi du 19 décembre 1974.

En outre, conformément à l'article 7, 3°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', elle requiert l'accord du ministre qui a la Fonction publique dans ses attributions.

Il ne ressort pas du dossier que ces formalités auraient été accomplies.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à leur accomplissement.

EXAMEN DU PROJET D'ARRÊTÉ

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté suggère d'insérer dans la partie réglementaire du livre Ier du Code de l'environnement un article R.93*ter*, dont le paragraphe 1er, alinéa 1er, est rédigé en ce sens que « les Ministres ayant l'environnement et la nature dans leurs attributions ou leurs délégués désignent les agents de la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement chargés de rechercher et de constater en qualité d'agent de police judiciaire, d'officier de police judiciaire et d'officier de police judiciaire auxiliaire du Procureur du Roi, les infractions aux dispositions prévues à l'article D.138, alinéa 1er du présent Code ». Le texte précise que « cette désignation prend la forme d'un arrêté de commissionnement ». Plusieurs dispositions en projet règlent le commissionnement auquel il est prévu de soumettre les agents concernés.

Si, sous réserve d'autres observations faites ci-après, rien ne s'oppose à ce que le Gouvernement règle de la sorte la désignation et le commissionnement d'agents appelés à

être revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire ou d'officier de police judiciaire auxiliaire du Procureur du Roi, la question se présente différemment, en l'état du droit en vigueur, en ce qui concerne la désignation et le commissionnement d'agents appelés à être revêtus de la qualité d'agent de police judiciaire.

En effet, la section de législation ne peut faire abstraction de l'existence et de la portée d'autres dispositions de la partie réglementaire du livre I^er^ du Code de l'environnement, et en particulier de celles qui figurent aux articles R.87 à R.91 et R.93 de ce livre [1], et que, hormis quelques modifications particulières, le projet d'arrêté laisse intactes.

Les articles R.87 à R.91 et R.93 du livre I^er^ du Code de l'environnement prévoient que les agents relevant de divers services de la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement sont chargés de rechercher et de constater les infractions aux dispositions qu'ils énumèrent, lesquelles dispositions sont toutes visées à l'article D.138, alinéa 1^er^, du livre I^er^ du Code de l'environnement.

Ayant cet objet, les articles R.87 à R.91 et R.93 ont nécessairement pour conséquence que tous les agents qu'ils visent, à défaut de disposer de la qualité d'officier de police judiciaire, se voient reconnaître de plein droit celle d'agent de police judiciaire, et ce sans que d'autres décisions doivent encore être prises à cette fin [2].

Aussi, la section de législation n'aperçoit pas comment concilier avec ces dispositions celles qui, dans le projet d'arrêté, organisent parallèlement et distinctement un régime de désignation et de commissionnement des agents de la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement chargés de rechercher et de constater en qualité d'agent de police judiciaire les infractions aux dispositions visées à l'article D.138, alinéa 1^er^, du livre I^er^ du Code de l'environnement.

Le projet d'arrêté doit être revu pour tenir compte de cette observation.

2. Actuellement, l'article R.94 du livre I^er^ du Code de l'environnement règle la formation que doivent suivre, conformément à l'article D.140, §§ 2 et 3, du même livre, les agents d'organismes d'intérêt public ainsi que les agents communaux, intercommunaux et d'associations de projet désignés pour contrôler le respect des législations visées à l'article D.138, alinéas 1^er^ et 3, du même livre.

---

[1] On pourrait également ajouter l'article R.93*bis*, mais, comme indiqué ci-après (voir l'observation n° 2 faite au sujet de l'article 1^er^), cette disposition fait double emploi avec celle qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article R.87, 10°.

[2] Lorsqu'un texte confère à des personnes le pouvoir de rechercher et de constater des infractions, elles se voient de ce fait attribuer des missions de police judiciaire. Les personnes qui exercent des missions de police judiciaire se classent en deux catégories : les officiers de police judiciaire, qui ne le sont que parce que le législateur l'a prévu expressément, et les agents de police judiciaire, catégorie résiduelle qui regroupe tous ceux qui exercent des missions de police judiciaire sans avoir la qualité d'officier de police judiciaire (voir en ce sens l'avis 43.509/VR/4 donné le 20 novembre 2007 sur l'avant-projet devenu le 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', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 771/1, pp. 51 à 54).

Le projet d'arrêté modifie fondamentalement les règles en la matière. Il ressort en particulier de ces modifications qu'un agent de la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement ne pourra être désigné en qualité d'agent de police judiciaire, d'officier de police judiciaire ou d'officier de police judiciaire auxiliaire du Procureur du Roi aux fins de rechercher et de constater des infractions aux dispositions visées à l'article D.138, alinéa 1er, du livre Ier du Code de l'environnement, que s'il a, au préalable, suivi avec succès la formation spécifique prévue aux paragraphes 2 à 4 de l'article R.94 [3]. Le projet d'arrêté ajoute cependant que « les agents ayant déjà été revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du Procureur du Roi ou de la qualité d'officier de police judiciaire en vertu d'une autre réglementation, peuvent être dispensés de la formation prévue aux paragraphes 2 à 4 de l'article R.94 par le Directeur général de la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources Naturelles et Environnement » [4].

Outre ce qui a été dit dans l'observation générale n° 1, ces dispositions appellent les observations suivantes :

a) L'article D.140 du livre Ier du Code de l'environnement ne prévoit l'obligation de satisfaire à des conditions de formation fixées par le Gouvernement que pour certains des agents désignés, en vertu de cette disposition, pour assurer le contrôle du respect des législations qu'il vise : il s'agit, d'une part, des agents désignés par le Gouvernement en qualité d'officier de police judiciaire, auxiliaire du procureur du Roi, sur la base de l'article D.140, § 1er [5], et, d'autre part, des agents d'organismes d'intérêt public et des agents communaux, intercommunaux et d'associations de projet qui font l'objet d'une désignation fondée sur l'article D.140, §§ 2 et 3 [6].

En ce qui concerne les agents désignés par le Gouvernement, sur la base de l'article D.140, § 1er, en qualité d'agent de police judiciaire ou en qualité d'officier de police judiciaire sans être auxiliaire du procureur du Roi, le législateur n'a pas prévu la possibilité de subordonner leur désignation en cette qualité à l'obligation de satisfaire à des conditions de formation. Les travaux préparatoires du décret du 5 juin 2008, qui a introduit l'article D.140 dans le livre Ier du Code de l'environnement, confirment que c'est intentionnellement que cette possibilité n'a pas été prévue [7].

Le projet d'arrêté doit donc être revu pour en omettre les dispositions relatives à l'obligation de formation de ces agents.

---

[3] Voir l'article 93*ter*, § 1er, alinéa 2, et l'article R.94, §§ 2 à 4, en projet.

[4] Article R.93*ter*, § 1er, alinéa 3, en projet.

[5] Article D.140, § 1er, alinéa 5, troisième phrase.

[6] Article D.140, § 2, alinéa 2, 3°, et § 3, alinéa 1er, seconde phrase.

[7] Un amendement tendant à étendre à l'ensemble des agents régionaux désignés en vertu de l'article D.140, § 1er, les conditions de formation prévues par le paragraphe 2 du même article, a été rejeté au motif que « cet amendement n'apporterait qu'un alourdissement du décret : les agents régionaux doivent déjà répondre à un niveau de qualification plus élevé que ce que le décret prévoit pour les agents communaux. C'est le cas, par exemple, des agents de la D.P.E., qui doivent disposer d'une qualification importante pour constater certaines infractions » (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 771/13, pp. 20 et 34).

b) En prévoyant que les agents qui ont déjà été revêtus de la qualité d'officier de police judiciaire auxiliaire du Procureur du Roi en vertu d'une autre réglementation peuvent être dispensés d'avoir suivi avec succès la formation normalement requise, l'article R.93*ter*, § 1er, alinéa 3, en projet méconnaît l'article D.140, § 1er, alinéa 5, troisième phrase, du livre Ier du Code de l'environnement.

Cette disposition sera donc omise.

3. Il s'indiquerait de mettre à profit les modifications qu'il est envisagé d'apporter à la partie VIII de la partie réglementaire du livre Ier du Code de l'environnement pour désigner les agents chargés de contrôler le respect des règlements et décisions européens visés par ou en vertu du titre III, chapitre II, de la partie VIII de la partie décrétale du même livre.

4. Plusieurs dispositions en projet font état du ministre qui a la « nature » dans ses attributions.

Pour se conformer à la terminologie utilisée par l'article 6, § 1er, III, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il y a lieu de remplacer le mot « nature » par les mots « conservation de la nature ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1er

1. Dans la phrase liminaire, il convient de remplacer les mots « inséré par le décret du 5 juin 2008 » par les mots « inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 décembre 2008 et complété par l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 février 2012 ».

2. La mention, dans la disposition appelée à former l'article R.87, 10°, du livre Ier du Code de l'environnement, 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', prive de raison d'être l'article R.93*bis* du même livre.

Il convient donc d'abroger ce dernier article.

Article 2

Dans la phrase liminaire, il y a lieu de remplacer les mots « inséré par le décret du 5 juin 2008 » par les mots « inséré par l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 décembre 2008 ».

L'article 4 appelle une observation analogue.

Article 3

1. À l'article R.93*ter*, § 1er, alinéa 4, en projet, par souci d'uniformité terminologique, il est préférable d'écrire « l'arrêté de commissionnement » au lieu de « l'acte de commissionnement ».

2.1 Outre ce qui a été dit dans l'observation générale n° 1, la disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article R.93*quater* du livre Ier du Code de l'environnement appelle encore les observations suivantes.

2.2. Le paragraphe 1er doit être complété pour que l'agent dont il est envisagé de suspendre le commissionnement pour des raisons tenant, en tout ou en partie, à son comportement personnel puisse faire valoir son point de vue avant qu'une telle mesure ne soit prise.

2.3. Dans la première phrase du paragraphe 2, alinéa 1er, c'est à l'article R.93*ter*, et non pas à l'article R.93*quater*, qu'il convient de faire référence.

2.4. En vertu du paragraphe 2, alinéa 2, en projet, « lorsque le décommissionnement est motivé en tout ou partie par le comportement personnel de l'agent, l'arrêté de décommissionnement ne peut être pris qu'à l'issue de la procédure organisée par le titre X de l'arrêté du Gouvernement wallon du 18 décembre 2003 portant le code de la fonction publique wallonne, et pour autant que la sanction disciplinaire prononcée à l'égard de l'agent consiste au moins en un déplacement disciplinaire ».

Invitée à préciser la signification exacte de cette disposition, la déléguée du ministre a expliqué que « l'idée développée par la Région est que le décommissionnement ne puisse être décidé en raison d'un comportement personnel de l'agent que si le comportement de l'agent a impliqué le prononcé d'une sanction disciplinaire (conformément au Code de la fonction publique) consistant au minimum en un déplacement disciplinaire ».

Si telle est effectivement l'intention, le texte gagnerait à être réécrit en conséquence, tout en veillant à ce que l'agent concerné puisse faire valoir son point de vue avant d'un arrêté de commissionnement ne soit pris à son encontre.

Ceci étant, l'attention est attirée sur le fait que, compris de la façon indiquée, le texte en projet n'est pas susceptible de s'appliquer aux membres du personnel qui ont été engagés sous contrat de travail [8]. Il doit être revu pour prendre en compte cette hypothèse [9].

Article 5

Outre ce qui a été dit dans les observations générales n[os] 1 et 2, l'article R.94 en projet appelle encore les observations suivantes :

1. Le paragraphe 1[er] doit être revu de manière à déterminer plus précisément les obligations qui s'imposent aux agents visés aux paragraphes 2 et 3 de l'article D.140 du livre I[er] du Code de l'environnement.

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 [10].

2. Au paragraphe 3, alinéa 1[er], compte tenu du 6° en projet, il y a lieu d'omettre les mots « et constatation d'infractions » au 9° en projet.

LE GREFFIER LE PREMIER PRÉSIDENT

Colette GIGOT Robert ANDERSEN

[8] Il résulte de l'article D.139, 1°, du livre I[er] du Code de l'environnement que les agents désignés par le Gouvernement conformément à l'article D.140, § 1[er], du même livre peuvent être aussi bien des membres du personnel engagés sous contrat de travail que des agents statutaires.

[9] Ceci, bien entendu, en veillant de toute façon à donner à l'agent dont il est envisagé de retirer le commissionnement pour des raisons tenant, en tout ou en partie, à son comportement personnel, la possibilité de faire valoir son point de vue avant qu'une telle mesure ne soit prise.

[10] La section de législation du Conseil d'État a déjà fait cette observation dans l'avis 45.027/2/V, donné le 27 août 2008 sur le projet devenu l'arrêté du gouvernement wallon du 5 décembre 2008 insérant une partie VIII dans la partie réglementaire du livre Ier du code de l'environnement.