



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 56.572/2/V

du 20 août 2014

sur

un projet d'arrêté ministériel du Gouvernement wallon 'fixant
les modalités de mise en œuvre et de contrôle de la bonne
exécution des contrats d'épandage et des documents de suivi'

Le 9 juillet 2014, 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, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 25 août 2014, sur un projet d'arrêté ministériel 'fixant les modalités de mise en œuvre et de contrôle de la bonne exécution des contrats d'épandage et des documents de suivi'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 20 août 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX, conseiller d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été rédigé par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 août 2014.

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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

1. Il résulte de l'article 3, 2°, du décret wallon du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales', que, pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire relevant de ses compétences, chaque ministre doit établir un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes.

Le présent projet d'arrêté doit donc être soumis à l'accomplissement de cette formalité et le préambule sera revu en conséquence.

2. Le projet d'arrêté à l'examen doit être soumis à l'avis préalable de la Commission consultative de l'eau, conformément à l'article D.3 du livre II du Code de l'environnement.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de la formalité requise et le préambule sera revu en conséquence.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. La directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 'concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles' (ci-après la directive 91/676/CEE) ne constitue pas le fondement juridique de l'arrêté en projet.

Elle ne sera pas mentionnée au préambule sous la forme d'un visa.

À l'inverse, doivent être visées au préambule les dispositions de la partie décrétable du livre II du Code de l'environnement à l'exécution desquelles pourvoit l'arrêté en projet.

L'alinéa 1^{er} sera donc remplacé par l'alinéa suivant :

« Vu le livre II du Code de l'environnement, les articles D.167 et D.177, modifié par le décret du 31 mai 2007 ; ».

2. L'alinéa 2 sera rédigé comme suit :

« Vu l'article R.211, § 8, du livre II du Code de l'environnement, remplacé par l'arrêté du 13 juin 2014 ; » ¹.

3. L'avis du Conseil d'État doit être mentionné au préambule selon la formule suivante :

« Vu l'avis 56.572/2/V du Conseil d'État, donné le 20 août 2014, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ².

DISPOSITIF

Article 1^{er} nouveau

Conformément à l'article 12, paragraphe 2, de la directive 91/676/CEE ainsi qu'aux usages en la matière, il convient d'insérer un article 1^{er} nouveau dans l'arrêté en projet, rédigé comme suit :

« Article 1^{er}. Le présent arrêté transpose partiellement la directive 91/676/CEE du Conseil du 12 décembre 1991 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles ».

Les autres articles du projet seront renumérotés en conséquence.

Article 2

(devenant article 3)

Au 1^o, il y a lieu de définir le cédant comme « la personne, physique ou morale, qui cède des fertilisants organiques à un preneur ».

¹ Il ressort du dossier communiqué à la section de législation qu'un arrêté 'modifiant le livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau en ce qui concerne la Gestion Durable de l'Azote en Agriculture' a été adopté par le Gouvernement le 13 juin 2014. Toutefois, à la date du présent avis, cet arrêté n'avait pas encore fait l'objet de la publication requise au *Moniteur belge*.

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, par analogie.

Article 3
(devenant article 4)

1. Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, prévoit que « les contrats ont une validité d'une année au mois et de trois années au plus, prenant cours à la date d'entrée en vigueur du contrat ».

Or la durée minimale et la durée maximale du contrat d'épandage font déjà l'objet, respectivement de l'article R.211, § 2, deuxième phrase, du livre II du Code de l'environnement, et du paragraphe 1^{er}, alinéa 2, du même article, qui ne prévoit une durée maximale que pour les seuls contrats établis sur un support papier.

L'article R.211, § 8, du même livre II, qui constitue le fondement juridique du présent projet, n'habilite pas le ministre à déroger à ces dispositions, ni même à les reproduire ou à les paraphraser.

Le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, sera donc omis.

2. Le paragraphe 2 de l'article 3 est rédigé comme suit :

« Le contrat mentionne, outre les mentions prévues à l'article R.211, § 3, du Code de l'Eau, le nom l'adresse du preneur et du cédant, leur numéro de producteur lorsqu'il s'agit d'exploitants agricoles demandeurs d'aides, et porte les signatures des parties prenantes. L'absence de l'un de ces éléments rend le contrat invalide ».

Compte tenu du cadre juridique dans lequel se situe le projet, notamment l'habilitation conférée au ministre, la notion d'invalidité contenue à l'article 3, § 2, seconde phrase, ne peut être comprise que comme permettant le transfert de fertilisants organiques en conformité avec l'article R.211 du livre II du Code de l'environnement. Il ne peut s'agir d'une cause de nullité au sens du droit des obligations.

3. L'habilitation conférée au ministre par l'article R.211, § 8, du livre II du Code de l'environnement ne peut pas non plus être comprise comme permettant au ministre de réglementer les éléments probants en matière de bail à ferme, fût-ce pour prévoir qu'un contrat d'épandage ne peut servir d'élément probant en cette matière.

Le paragraphe 4 de l'article 3 est dès lors dépourvu de fondement juridique et sera donc omis.

Article 4
(devenant article 5)

1. La section de législation s'interroge sur le mécanisme de production des exemplaires du contrat d'épandage, leur usage et finalement leur utilité.

Selon l'article R.211, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement, « [l]es contrats d'épandage sont établis sous forme électronique ou sur support papier ». Le paragraphe 4 du même article précise la forme des documents :

« § 4. Le contrat d'épandage conclu sur un support papier est établi en trois exemplaires, les deux premiers à l'attention des parties contractantes, et le troisième à l'attention de l'administration. L'exemplaire destiné à l'administration est transmis par le cédant par courrier recommandé ou par toute autre modalité conférant date certaine à l'envoi, au plus tard quinze jours avant la date d'entrée en vigueur de celui-ci.

Une copie papier du contrat conclu sous forme électronique est signée et détenue par chaque partie contractante. Elle est exigible sur simple demande de l'administration ».

L'arrêté en projet prévoit la double procédure suivante :

« Art. 4. § 1. Lorsque le contrat d'épandage, portant sur des effluents d'élevage, est établi sur un support papier, il est rédigé en trois exemplaires originaux, dont l'un est renvoyé [lire : envoyé] à l'administration pour validation au plus tard quinze jours avant la date de prise en [lire : de] cours du contrat, la date de la poste faisant foi.

§ 2. Lorsque le contrat d'épandage, portant sur des effluents d'élevage, est établi sous forme électronique, il est imprimé en deux exemplaires après sa soumission à l'administration et signé par les deux parties. L'un des exemplaires signés est détenu par le cédant et l'autre par le preneur. Le contrat peut prendre cours le jour de sa soumission à l'administration.

§ 3. Le cédant met l'exemplaire signé du contrat à la disposition de l'administration, immédiatement et sur simple demande. Il le conserve durant trois ans après l'expiration du contrat.

§ 4. Aucun transfert de fertilisants organiques ne peut être réalisé avant la prise en [lire : de] cours du contrat.

[...] ».

Le paragraphe 2 en projet ne précise pas le mode de soumission du contrat sous forme électronique à l'administration. Il faut supposer que l'une des parties en envoie une copie à l'administration par courrier électronique. S'agissant d'un contrat, et non d'un projet, ce fichier électronique devra être signé numériquement par les deux parties, ce qui est techniquement réalisable au moyen des certificats dont est munie la carte d'identité électronique et d'un traitement de texte approprié.

Dans cette hypothèse, la section de législation se demande pourquoi le projet prévoit encore l'impression et la signature de « deux exemplaires » du contrat d'épandage, cette signature d'une copie imprimée ne pouvant être que manuscrite et apposée « par les deux parties ».

Finalement, le seul bénéfice d'un « contrat d'épandage [...] établi sous forme électronique » serait que les parties puissent l'exécuter dès « le jour de sa soumission à l'administration », selon une méthode que le projet ne précise pas.

Les procédures que la disposition en projet entend fixer seront revues à la lumière de cette observation.

2. L'article 4, § 1^{er}, règle mais en des termes différents une question qui est déjà réglée par l'article R.211, § 4, alinéa 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement.

Cette disposition sera dès lors omise.

Article 5 (devenant article 6)

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 4, mieux vaut écrire :

« Dans cette hypothèse, le cas de force majeure ou l'événement est signalé par écrit (la suite comme au projet) ».

2. L'habilitation conférée au ministre par l'article R.211, § 8, du livre II du Code de l'environnement, qui porte sur la « fix[ation] des modalités de mise en œuvre et de contrôle des contrats d'épandage et des documents de suivi » ne peut être comprise comme permettant au ministre de déterminer le tribunal compétent pour connaître des litiges entre parties à un contrat d'épandage.

Plus fondamentalement, c'est le législateur seul, qui, le cas échéant, dispose du pouvoir de déterminer ce tribunal.

L'alinéa 2 du paragraphe 2 sera donc omis.

Second article 7 (devenant article 10)

L'article 7 renvoie à une annexe 4 de cet arrêté. Or ni l'annexe 4 du projet d'arrêté du Gouvernement wallon précité ni l'annexe 4 du présent projet n'ont pour objet de prévoir un modèle d'attestation de dispense.

Second article 8
(devenant article 11)

Les mots « la mise en vigueur » seront remplacés par les mots « l'entrée en vigueur ».

Article 12 nouveau

Comme mentionné précédemment³, il ressort du dossier communiqué à la section de législation qu'un arrêté du Gouvernement « modifiant le livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau en ce qui concerne la Gestion Durable de l'Azote en Agriculture » a été adopté par le 13 juin 2014.

Cet arrêté remplace l'article R.211 du livre II du Code de l'Environnement par une disposition nouvelle qui, en son paragraphe 8, habilite le ministre ayant la Politique de l'eau dans ses attributions à fixer les modalités de mise en œuvre et de contrôle des contrats d'épandage et des documents de suivi. Cet article R.211 procure ainsi, sous réserve des observations précédentes, un fondement juridique à l'arrêté en projet.

Toutefois, à la date du présent avis, cet arrêté n'avait pas encore fait l'objet de la publication requise au *Moniteur belge*.

Il convient par ailleurs de relever que l'arrêté du Gouvernement du 13 juin 2014 prévoit en son article 6 que l'article R.211 nouveau ainsi adopté entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Dès lors que l'arrêté en projet entend procurer exécution à ce nouvel article R.211, l'arrêté en projet ne peut entrer en vigueur avant cet article R.211.

Afin d'éviter tout hiatus quant à ce, il convient d'ajouter à l'arrêté en projet, un article 12 nouveau, rédigé comme suit :

« Art. 12. Le présent arrêté entre en vigueur le 1^{er} janvier 2015 ».

Pour des raisons de sécurité juridique, il conviendra en outre de s'assurer que l'arrêté en projet ne sera pas publié au *Moniteur belge* avant l'arrêté que le Gouvernement a adopté le 13 juin 2014.

ANNEXES

1. L'annexe 1 est en défaut de mentionner, de manière correcte et complète, les exigences définies à l'article R.211, § 3, 1^o et 3^o, du livre II du Code de l'environnement.

³ Voir la note de bas de page 1.

Elle sera complétée en conséquence.

2. Les annexes seront complétées par la mention « Vu pour être annexé à l'arrêté du [date] fixant les modalités de mise en œuvre et de contrôle de la bonne exécution des contrats d'épandages et des documents de suivi ». Elles seront signées par le ministre signataire de l'arrêté en projet ⁴.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 172, e), et formule F 4-8-2.