



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.725/2/V

du 9 aout 2021

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'modifiant le
décret du 6 mai 2019 relatif à la délinquance
environnementale et divers autres décrets'

Le 25 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit * jusqu'au 11 août 2021, sur un avant-projet de décret 'modifiant le décret du 6 mai 2019 relatif à la délinquance environnementale et divers autres décrets'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 9 août 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 août 2021.

*

* Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 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^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Une série d'articles assignent des tâches précises à l'« Administration », à savoir le Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement (article D.141, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet).

Il s'agit notamment des articles D.169, § 4, en projet (article 23 de l'avant-projet), D.185, §§ 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 2, alinéa 1^{er}, en projet (article 38 de l'avant-projet), D.187, alinéa 1^{er}, en projet (article 40 de l'avant-projet), D.189, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet (article 42, 1^o, de l'avant-projet), article D.191 en projet (article 43 de l'avant-projet), D.212, alinéa 1^{er}, en projet (article 62 de l'avant-projet), D.214, alinéa 1^{er}, en projet (article 64, 1^o, de l'avant-projet) et D.217, alinéa 1^{er}, en projet (article 67, 1^o, de l'avant-projet).

Il est contraire à la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' que le législateur s'immisce dans l'organisation des services de l'administration.

En effet, en vertu des articles 20, 68, alinéa 1^{er}, et 69, de cette loi spéciale, le pouvoir exécutif revient au Gouvernement et c'est à ce dernier qu'il appartient de déterminer lui-même son fonctionnement et de décider lui-même des délégations.

Ainsi, il n'appartient pas au législateur décréteur de charger l'administration de certaines tâches, ces compétences appartenant au Gouvernement conformément aux options définies par le législateur. Il y a par ailleurs lieu d'éviter une rédaction qui présente l'administration comme une institution distincte alors qu'elle est hiérarchiquement soumise au ministre, lui-même responsable devant le Parlement.

Les mots « l'Administration » doivent dès lors être remplacés par les mots « le Gouvernement »¹.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Voir, notamment, l'avis n° 54.465/4 donné le 18 décembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 27 mars 2014 'relatif au Code wallon de l'Agriculture', *Doc. parl.*, Parl. w., 2013-2014, n° 946/1bis, p. 227, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54465.pdf> et l'avis n° 54.501/4 donné le 4 décembre 2013 sur un avant-projet devenu le décret du 13 mars 2014 'modifiant le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en ce qui concerne la dématérialisation de la déclaration', *Doc. parl.*, Parl. w., 2013-2014, n° 966/1, p. 6, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/54501.pdf>.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 3

1. Au 4°, la notion de « personne dépendant d'une autorité publique belge » est imprécise dès lors qu'elle ne vise pas les membres du personnel statutaire ou contractuel qui sont mentionnés de manière distincte dans la définition. Le commentaire de l'article n'offre pas plus de clarté sur ce point. Dès lors, s'agissant d'une condition requise dans le chef des experts qui exercent un rôle important dans l'instruction des dossiers, il y a lieu de définir de manière plus précise la notion de « personne dépendant d'une autorité publique belge ».

2. Au 10°, il convient de remplacer les mots « à l'alinéa 1^{er}, 10° » par les mots « à l'alinéa 1^{er}, 9° ».

Article 4

Au 2°, il convient de remplacer les mots « la recherche » par les mots « à la recherche ».

Article 6

À l'article D.144, § 2, alinéa 2, en projet, de l'accord du délégué de la Ministre, il convient de remplacer les mots « , élevages et médecins-vétérinaires » par les mots « et des élevages d'animaux de compagnie ».

Article 9

Au 3°, il convient de remplacer les mots « paragraphe 2 » par les mots « paragraphe 1^{er} ».

Article 14

1. À l'article D.156, § 2, alinéa 3, en projet, il convient de remplacer les mots « ni ne prend part » par les mots « ni prendre part ».

2. Au même paragraphe, alinéa 5, en projet, il faut remplacer les mots « l'alinéa 2 » par les mots « l'alinéa 4 ».

3. Au paragraphe 3 du même article, en projet, il y a lieu de remplacer les mots « article D.11 » par les mots D.11, 1° ».

Article 15

1. Au 3°, les mots « et dispose d'un niveau pour lequel un diplôme universitaire de deuxième cycle ou un diplôme équivalent est requis ou disposent d'une expérience professionnelle équivalente exercée durant cinq années » font double emploi avec le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de l'article D.157, modifié par le 2°.

Il convient dès lors de les omettre.

2. Pour ce qui concerne le fonctionnaire provincial proposé par le conseil provincial et désigné par le conseil communal comme fonctionnaire sanctionnateur communal, il n'y a pas lieu d'abroger la seconde phrase de l'article D.157, alinéa 3, du Code de l'Environnement mais de la compléter par les mots « exercée durant cinq années ».

Le 4° sera dès lors revu.

Article 21

1. La phrase liminaire du 1° sera rédigée comme suit « au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, la première phrase est remplacée par la phrase suivante : ».

Au 1°, il y a lieu, en outre, d'omettre les mots « Cet envoi est opéré : ».

2. Au 6°, il convient de remplacer les mots « l'agent qui » par les mots « l'agent constateur, en ce compris le fonctionnaire de police, qui ».

Article 29

L'article D.174, § 2, alinéa 3, en projet, prévoit que la notification du Procureur du Roi ou du fonctionnaire sanctionnateur a lieu par envoi recommandé et que celle-ci est réputée faite le plus prochain jour ouvrable suivant celui de l'envoi.

Selon l'article 2 du Code judiciaire, les règles énoncées par ce code s'appliquent à toutes les procédures, sauf lorsque celles-ci sont régies par des dispositions légales non expressément abrogées ou par des principes de droit dont l'application n'est pas compatible avec celles de ce code.

L'article 53bis du Code judiciaire, inséré par la loi du 13 décembre 2005² et complété par la loi du 13 août 2011, dispose comme suit :

« À l'égard du destinataire, et sauf si la loi en dispose autrement, les délais qui commencent à courir à partir d'une notification sur support papier sont calculés depuis :

1° lorsque la notification est effectuée par pli judiciaire ou par courrier recommandé avec accusé de réception, le premier jour qui suit celui où le pli a été présenté au domicile du destinataire, ou, le cas échéant, à sa résidence ou à son domicile élu ;

² Le commentaire de l'article précise à ce sujet:

« Lorsqu'un acte est notifié par la poste à son destinataire, il y a toujours au moins un jour de décalage entre son envoi et sa réception. Il existe donc une insécurité juridique quant au moment exact auquel un délai consécutif à une notification prend cours.

La Cour de cassation a consacré la théorie dite de 'l'expédition' par un arrêt du 20 février 1998. Selon cet arrêt, la notification se réalise à la date de l'envoi de la notification et c'est cette date qui sert de point de départ à la computation du délai.

La Cour d'arbitrage a cependant rendu un arrêt le 17 décembre 2003 (n° 170/2003), lequel précise que les articles 32, 2° et 46, § 2, combinés avec l'article 792 alinéa 2 du Code judiciaire, violent les articles 10 et 11 de la Constitution, interprétés comme faisant courir les délais de recours contre une décision dont la notification se fait par pli judiciaire à la date de l'expédition de ce pli. Au contraire, selon ce même arrêt, ces articles ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution s'ils sont interprétés comme faisant courir les délais de recours à la date à laquelle le pli judiciaire a été remis par les services de la poste à la personne du destinataire ou à son domicile.

Bien que limité à la question du point de départ d'un délai de recours à l'encontre d'une décision notifiée par pli judiciaire, cet arrêt démontre la nécessité d'apporter une solution globale et unique à la question de la détermination de la date de prise de cours d'un délai consécutif à une notification. L'intervention du législateur se justifie d'autant plus que les jurisprudences de la Cour de cassation et de la Cour d'arbitrage divergent, créant ainsi une source importante d'insécurité juridique.

C'est précisément l'objet de la disposition commentée, qui insère un article 53bis dans le Code judiciaire.

À cet égard, il y a lieu de distinguer selon le mode utilisé pour réaliser la notification.

Ainsi, si la notification a lieu par pli judiciaire ou par pli recommandé avec accusé de réception, l'expéditeur (greffe ou partie) dispose aisément de la date de prise de connaissance du contenu du pli par le destinataire ou, à tout le moins, de la date à laquelle la pli a été présenté à son domicile, sa résidence ou son domicile élu : cette date figure sur le récépissé renvoyé par la poste à l'expéditeur. Le calcul du délai peut donc s'effectuer à partir du lendemain de cette date, conformément au droit commun, avec la certitude que le destinataire a pris ou a pu prendre connaissance du contenu de la notification. Cette solution est conforme à l'arrêt de la Cour d'arbitrage du 17 décembre 2003.

Elle a par ailleurs également été suggérée par la doctrine. (Voir notamment J.-F. Van Drooghenbroeck, 'Revirement spectaculaire: détermination de la date de la notification par application de la théorie de la réception', observations sous Cour d'Arbitrage, 17 décembre 2003, J.T., 2004, 46-47, et les nombreuses références citées).

Au contraire, si la notification a lieu par pli simple ou par pli recommandé à la poste, l'expéditeur ne disposera pas, ou au mieux difficilement, de la preuve de la présentation du pli au destinataire. En cas d'envoi par pli recommandé, l'expéditeur conserve la preuve de l'envoi et de sa date, tandis que dans l'hypothèse d'un pli simple, le cachet de la poste sur l'enveloppe identifie le jour où il a été pris en charge par les services de la poste. C'est dès lors à partir de cette date que les délais doivent être calculés, mais en tenant compte du décalage existant entre la remise d'un pli à la poste et sa réception par le destinataire. Eu égard aux délais moyens d'acheminement des plis, et afin de s'assurer que le destinataire ait pu effectivement en prendre connaissance, un délai de 3 jours ouvrables est proposé à dater du lendemain de la remise à la poste. En conséquence, le délai prend cours le 3^{ème} jour qui suit celui où le pli a été remis aux services de la poste.

Dans cette hypothèse cependant, il ne peut s'agir que d'une présomption, que le destinataire doit pouvoir renverser.

Cette disposition ne porte évidemment pas préjudice aux modes de computation des délais qui seraient prévus par des lois particulières, mais s'applique, par le biais de l'article 2 du Code judiciaire, à toutes les autres lois de procédures qui n'y dérogeraient pas », *Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n° 51-1309/001.

2° lorsque la notification est effectuée par pli recommandé ou par pli simple, depuis le troisième jour ouvrable qui suit celui où le pli a été remis aux services de la poste, sauf preuve contraire du destinataire ;

3° lorsque la notification est effectuée contre accusé de réception daté, le premier jour qui suit ».

Il suit de ce qui précède que l'article D.174, § 2, alinéa 3, en projet, déroge à l'article 53bis, 2°, du Code judiciaire.

Il y a en conséquence lieu pour l'auteur de l'avant-projet, soit de justifier cette dérogation dans le commentaire de l'article, soit de revoir l'article D.174, § 2, alinéa 3, en projet.

Article 35

Mieux vaudrait insérer un nouvel article reprenant le contenu de l'article D.183, alinéa 3, en projet, relatif à la tentative de délit.

Article 38

Selon le commentaire de l'article :

« En outre, l'article précise la faculté qu'a le juge d'ordonner la remise en état des lieux visés par l'infraction, sans préjudice des dispositions plus spécifiques de l'article 79 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Concernant cette remise en l'état, il convient de rappeler le prescrit de l'article D.141, alinéa 2, qui tend à préciser cette notion dans deux circonstances particulières.

D'une part, pour les infractions prévues par le décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols, la remise en état correspond à la mise en œuvre des obligations visées à l'article 19 du même décret.

D'autre part, pour les infractions prévues par le Code wallon du bien-être animal qui peuvent faire l'objet d'une régularisation, la remise en état correspond à l'ensemble des opérations envisagées en vue de mettre la situation visée par les faits infractionnels en situation de conformité par rapport aux dispositions du même Code et des réglementations adoptées en vertu de celui-ci ».

Or, force est de constater que l'article D.185, en projet, ne contient aucune précision quant à l'application éventuelle de l'article 79 du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement' et que, en outre, l'article D.141, alinéa 2, du Code de l'Environnement est abrogé par l'article 3, 15°, de l'avant-projet.

Dans un souci de sécurité juridique, comme l'a confirmé le délégué de la Ministre, les passages du commentaire de l'article cités ci-avant sont erronés et seront, par conséquent, supprimés.

Article 44

Le commentaire de l'article précise :

« Enfin, le critère suivant lequel une infraction consistant à ne pas disposer d'un permis d'environnement ou à ne pas établir de rapport de sécurité ou de rapport sur les incidences environnementales est supprimé dès lors que ces infractions peuvent déjà être considérée comme des infractions nécessitant une intervention dans l'exercice d'une activité professionnelle. Ce faisant, ces hypothèses ne pouvant être déclassées sont déjà visées par une condition précédente ».

Or, contrairement à ce qu'affirme le commentaire de l'article, le 4° de l'article D.192, § 2, 4°, du Code de l'Environnement n'est pas abrogé.

De manière à assurer sa conformité avec le dispositif en projet, le commentaire de l'article sera adapté.

Article 45

Au 2°, afin d'assurer l'uniformité de la terminologie, il convient de remplacer les mots « pièces saisies détenues » par les mots « objets saisies détenus ».

Article 46

1. Selon le 2°, lorsqu'une présentation orale des moyens de défense est sollicitée, le fonctionnaire sanctionnateur détermine le jour et l'heure où le contrevenant est invité à exposer oralement sa défense, ainsi que les « modalités applicables ».

Le commentaire de l'article précise cependant qu'une vidéoconférence ne pourra être proposée par le fonctionnaire sanctionnateur que « dans la mesure où cela sera accepté par le contrevenant ».

L'article D.195, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, sera dès lors complété sur ce point.

2. Le 6° prévoit les délais dans lesquels les sanctions administratives, mesures accessoires et les mesures de restitution doivent être ordonnées par le fonctionnaire sanctionnateur.

Selon le commentaire de l'article, le délai est décuplé en fonction des sanctions envisageables, pour tenir compte d'une modification apportée à l'article D.163 du Code de l'Environnement par un décret du 17 décembre 2020.

Or, cette modification concerne une disposition qui ne sera plus en vigueur au moment de l'entrée en vigueur de l'article 46 de l'avant-projet.

Interrogé à ce sujet, le délégué de la Ministre a fourni les explications suivantes :

« Dans le dispositif en vigueur, il existe déjà une distinction au niveau de ce régime de 'prescription'. En effet, l'article D.163, alinéa 6, prescrit que 'Aucune amende administrative ne peut être infligée plus de cent quatre-vingts jours après le procès-verbal de constat de l'infraction. Aucune remise en état ne peut être imposée plus de trois cents soixante-cinq jours après le procès-verbal de constat de l'infraction'. Ce faisant, il y a donc une distinction entre, d'une part, l'amende administrative (180 jours) et, d'autre part, la remise en état (365 jours).

En première intention, le décret du 6 mai 2019 relatif à la délinquance environnementale supprimait cette dichotomie en prorogeant le délai à un maximum de deux ans. Ainsi, l'article D.195, § 2, alinéa 2, inséré par le décret du 6 mai 2019 précité prescrit que 'Aucune sanction administrative et aucune mesure de restitution n'est ordonnée plus de deux ans après la réception de la copie du procès-verbal.'. Outre la modification du délai, il convient de noter que la disposition qui traitait de la seule amende administrative s'est ainsi étendue à toutes les sanctions administratives et qu'elle est également passée de la notion de remis en état exclusivement à la notion plus large de mesures de restitution.

Si ce délai a été uniformisé par le décret du 6 mai 2019, il n'en reste pas moins que le fonctionnaire sanctionnateur peut toujours imposer la réalisation d'une étude afin de permettre d'éclairer les mesures de restitution (article D.201, alinéa 1^{er}, 6°). Cette étape intermédiaire qui motive actuellement l'allongement du délai pour la remise en état continue à justifier un délai plus long pour l'imposition de mesures de restitution.

Ce faisant, l'avant-projet de décret en son article 46, 6°, a réintégré cette dichotomie en prévoyant un délai de deux ans pour les sanctions administratives et ses mesures accessoires et un délai de trois ans pour les mesures de restitution.

Dans l'intervalle, le droit actuellement en vigueur en son article D.163 a fait l'objet d'une modification portée par l'article 109 du décret du 17 décembre 2020 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2021. Dans sa version actuellement en vigueur, l'article D.163, alinéas 5 et 6, doit se lire comme suit :

'La décision est notifiée au contrevenant par lettre recommandée et doit être portée à la connaissance du fonctionnaire sanctionnateur visé à l'article D.162, alinéa 3, 2°, et de la commune concernée dans un délai de deux ans. Toutefois, ce délai est porté à trois ans lorsque le fonctionnaire impose uniquement une remise en état. Ce délai prend cours à compter du jour de la réception de la copie du procès-verbal. Cette décision mentionne les possibilités de recours.

Aucune amende administrative ne peut être infligée plus de deux ans après le procès-verbal de constat de l'infraction. Aucune remise en état ne peut être imposée plus de trois ans après le procès-verbal de constat de l'infraction'.

Cette modification tend à déjà rendre applicable les deux délais de 'deux et trois ans' envisagés par le présent avant-projet de décret, mais dans le cadre des notions utilisées actuellement par l'article D.163.

En conséquence, l'article 46 ne doit pas faire l'objet d'une modification. En revanche, le commentaire de l'article visé (à savoir l'article 46) fera l'objet d'un réexamen et, le cas échéant, d'une meilleure explication comme ce qui précède ».

Il convient dès lors soit d'adapter soit l'article D.195, § 2, alinéa 2, en projet, soit le commentaire de l'article.

Article 51

Le tribunal de police connaît de certains recours contre les décisions d'infliger ou de ne pas infliger des sanctions administratives en vertu de l'article 601*ter* du Code judiciaire.

L'article D.200, § 5, alinéa 3, du Code de l'Environnement, remplacé par le décret du 6 mai 2019, a attribué une nouvelle compétence au tribunal de police.

Celui-ci siège tant « en matière civile » (article 601*bis* du Code judiciaire) qu'« en matière répressive » (article 601*ter* du Code judiciaire).

Le 5° vise à attribuer cette compétence à la « chambre pénale » du tribunal de police.

Cependant, le Code judiciaire n'a pas créé une « chambre pénale » au sein du tribunal de police. Or, l'organisation judiciaire relève de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale.

Par conséquent, le 5° sera omis.

Article 62

Il convient de remplacer les mots « à la demande du Directeur général de l'Administration ou de son délégué » par les mots « à la demande de la personne désignée par le Gouvernement » (article D.201, en projet, remplacé par l'article 52 de l'avant-projet).

Article 63

Il convient de remplacer les mots « l'article D.201 » par les mots « l'article D.201, alinéa 1^{er}, 6° ».

Article 64

Au 1°, il convient de remplacer les mots « l'article D.201 » par les mots « l'article D.201, alinéa 1^{er}, 1° ».

Article 67

Compte tenu de l'observation formulée sous l'article 51, il convient d'omettre le 3°.

Article 73

L'article 32 du décret du 2 mai 2019 'relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes', abrogé par l'article 29, 6°, en projet, est une disposition modificative, laquelle est entrée en vigueur le 26 octobre 2019.

L'article 63 de la loi du 12 juillet 1973 'sur la conservation de la nature' est modifié par l'article 81 de l'avant-projet.

En vertu de l'article 91, alinéa 2, de l'avant-projet, les articles 73 et 81 de l'avant-projet sont appelées à entrer en vigueur le même jour, à savoir à la date à fixer par le Gouvernement et au plus tard le 1^{er} juillet 2022 (article 30, § 1^{er}, du décret du 6 mai 2019).

Il est dès lors inutile d'abroger l'article 32 du décret du 2 mai 2019.

Articles 78 et 82

Mieux vaut remplacer les mots « soit de poursuites pénales, soit d'une transaction, soit de poursuites administratives conformément aux titres IV et VI de la partie VIII de la partie décrétable du livre I^{er} du Code de l'Environnement » par les mots « soit de poursuites pénales, soit d'une transaction ou de poursuites administratives, conformément aux titres IV et VI de la partie VIII de la partie décrétable du livre I^{er} du Code de l'Environnement ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Martine BAGUET