

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.509/VR/4
DU 20 NOVEMBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies et quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 31 juillet 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 30 novembre 2007, sur un avant-projet de décret "relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement", examiné en ses séances des 7 novembre 2007 (quatrième chambre) et 20 novembre 2007 (quatrième chambre et chambres réunies) a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observation préliminaire

L'attention des auteurs de l'avant-projet de décret est attirée sur ce que la matière que traite cet avant-projet fait actuellement l'objet de travaux dans le cadre de l'Union européenne ⁽¹⁾. Dans l'ignorance tant de l'évolution que connaîtront ces travaux que des suites qui seront données au présent avis, il n'a pas été tenu compte, dans le cadre de cet avis, des discussions actuellement en cours au niveau de l'Union européenne.

Observations préalables

1. Comme l'indique l'exposé des motifs, "l'avant-projet de décret vise à régler de manière uniforme la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions environnementales, dans un objectif de cohérence, de clarté et d'efficacité".

Il résulte, tout particulièrement, du principe de la légalité des peines et des incriminations en matière pénale, consacré par l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les articles 12 et 14 de la Constitution et l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qu'il incombe au législateur, lorsque, comme en l'espèce, il intervient en matière pénale, de s'exprimer en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles, et offrant un degré suffisant de

⁽¹⁾ Voir notamment la proposition de Directive du Parlement européen et du Conseil relative à la protection de l'environnement par le droit pénal, COM(2007)51final, 9 février 2007 (JOCE, n/ C 138, 22 juin 2007, p. 9).

sécurité juridique. À cet égard, force est de constater que, de manière générale, l'avant-projet de décret ne réunit pas pleinement ces conditions. Ainsi, il manque souvent de clarté et de précision, laisse sans réponse bien des questions et comporte nombre d'erreurs, d'approximations, de doubles emplois et d'incohérences. L'on en donnera quelques exemples significatifs dans les observations qui suivent.

Par ailleurs, le résultat auquel sont parvenus les auteurs de l'avant-projet de décret ne correspond qu'imparfaitement à l'objectif d'harmonisation et d'uniformité qu'ils s'étaient assigné. Outre quelques exemples précis qui seront donnés dans la suite de l'avis, il est également renvoyé sur ce point à l'observation générale IV.

En outre, sur plusieurs points importants, l'avant-projet de décret appelle encore d'autres critiques juridiques, qui devront conduire les auteurs du texte à revoir celui-ci de manière assez substantielle.

Dans ces conditions, dès l'abord, il importe de noter que l'examen de l'avant-projet de décret auquel il est procédé n'a nullement vocation à être exhaustif et ne peut donc être tenu pour tel.

2. L'attention des auteurs de l'avant-projet de décret est, en outre, attirée sur ce que divers passages de l'exposé des motifs n'ont pas été complètement adaptés à la version de l'avant-projet qui est soumise à l'avis de la section de législation. À titre d'exemples :

- l'exposé des motifs fait plusieurs fois état de l'existence d'infractions de "quatrième catégorie". Cette catégorie avait été prévue par une précédente version de l'avant-projet de décret mais elle ne l'est plus dans celle soumise à la section de législation du Conseil d'État;
- dans le commentaire des articles D.38 à D.42, il est écrit que "Toutes les infractions aux législations relatives aux cours d'eau non navigables et au bruit appartiennent à cette troisième catégorie". Or les articles D.29 et D.31 prévoient que toutes ou certaines des infractions aux lois des 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables et 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit sont des infractions de deuxième catégorie.

Il y a donc lieu de veiller à la cohérence entre l'exposé des motifs et le texte des dispositions en projet.

Observations générales

I. L'intégration du dispositif en projet dans le Code de l'environnement

En l'état, le décret en projet est conçu comme étant un texte autonome, distinct du Code de l'environnement, dont, à ce jour, ont été établis, d'une part, le livre I^{er}, intitulé "Dispositions communes et générales" et, d'autre part, le livre II, communément appelé "Code de l'eau".

Il ressort de l'exposé des motifs que l'"objectif ultime" du Gouvernement est qu'"à terme", lorsqu'auront été modifiées diverses législations - en particulier des législations qui, pour le moment, n'entrent pas dans le champ d'application du décret en projet ⁽²⁾ -, l'ensemble des dispositions relatives à la recherche, à la constatation, à la poursuite et à la répression des infractions en matière d'environnement fasse l'objet d'un livre final du Code de l'environnement.

Comme l'ont confirmé les déléguées du ministre, c'est cette volonté qui explique que la numérotation des articles du décret en projet est faite en retenant la technique - consistant à faire précéder le numéro de l'article de la lettre D - utilisée pour identifier les dispositions de nature législative du Code de l'environnement.

Il se justifierait pourtant d'insérer d'ores et déjà les dispositions en projet dans le Code de l'environnement. Elles sont en effet destinées à régler la recherche, la constatation, la poursuite et la répression d'infractions à des règles dont le champ d'application couvre de très larges pans des compétences régionales en matière

⁽²⁾ Tel, par exemple, le Code forestier.

d'environnement, en manière telle qu'il serait approprié de les faire figurer parmi les "dispositions communes et générales" qu'a vocation à contenir le livre I^{er} du Code de l'environnement ⁽³⁾.

Si le législateur n'entendait pas suivre cette voie, il serait alors préférable, pour prévenir toute confusion, d'éviter de faire précéder le numéro des articles de la lettre D, technique qui ne présente aucun intérêt et est même source de confusion dans le cadre d'un texte législatif autonome.

II. Le champ d'application de l'avant-projet de décret

L'article D.1 énumère les législations et réglementations pour l'application desquelles l'avant-projet de décret règle la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions.

Comme l'avant-projet de décret établit un corps de règles commun en la matière, l'article D.74 abroge ou modifie un certain nombre de dispositions contenues dans les textes qu'énumère l'article D.1.

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

1. Pour l'essentiel, les législations et réglementations qu'énumère l'article D.1 sont de la compétence de la Région wallonne.

Deux réserves doivent cependant être faites :

a) Sur certains points, les lois et arrêtés royaux énumérés à l'article D.1 ne sont pas de compétence régionale.

⁽³⁾ Sans doute le texte en projet est-il relativement long, ce qui pourrait avoir pour effet, en cas d'insertion dans le livre I^{er} du Code de l'environnement, d'y donner une place excessivement importante aux dispositions relatives à la recherche, à la constatation, à la poursuite et à la répression des infractions. Cependant, l'objection disparaîtrait ou serait, en tout cas, très fortement atténuée si, comme suggéré plus loin, les dispositions établissant les incriminations particulières et indiquant la catégorie d'infractions à laquelle elles se rattachent figuraient, non pas dans le corps de règles communes envisagé, mais dans les législations matérielles auxquelles elles se rapportent (infra, l'observation générale V, 1).

Ainsi par exemple, si la loi du 28 décembre 1964 relative à la pollution atmosphérique et la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit sont en principe de compétence régionale, c'est sous réserve des dispositions de ces lois qui concernent l'établissement de normes de produits, matière restée de compétence fédérale ⁽⁴⁾.

Pour éviter toute critique sur ce point, il s'indiquerait de préciser, à tout le moins dans l'exposé des motifs, que les lois et arrêtés royaux pour l'application desquels le décret en projet règle la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions, ne sont pris en considération que dans la mesure où ils portent sur des matières relevant de la compétence de la Région wallonne.

De même, l'exposé des motifs gagnerait à préciser dans l'énumération des dispositions de ces lois et arrêtés royaux qui sont abrogées, que ladite abrogation ne vaut que pour les matières relevant de la compétence de la Région wallonne.

b) En ses dispositions relatives au Fonds social de l'eau, le livre II du Code de l'environnement règle, non pas une matière régionale, mais la politique d'aide sociale, matière pour laquelle la Région wallonne exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française ⁽⁵⁾.

Or, comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà relevé à maintes reprises ⁽⁶⁾, la Région wallonne ne peut régler dans un même texte des matières régionales et des matières communautaires.

En tant que le dispositif en projet est destiné à s'appliquer aux infractions aux dispositions du livre II du Code de l'environnement relatives au Fonds social de l'eau, il doit donc faire l'objet d'un décret autonome, adopté en respectant, tout particulièrement, l'article 50, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en

⁽⁴⁾ Article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁽⁵⁾ Voir en ce sens, du reste, l'article D.234 du livre II du Code de l'environnement.

⁽⁶⁾ Notamment dans l'avis donné sur l'avant-projet devenu le décret du 27 mai 2004 relatif au livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau (avis 36.642/4 et 36.645/4, donné le 18 mars 2004, Doc. Parl. wall., 2003-2004, n/ 696/1, p. 169), précisément à propos de l'insertion dans ce texte des dispositions relatives au Fonds social de l'eau.

vertu duquel les membres du Parlement wallon qui ont exclusivement ou en premier lieu prêté serment en allemand ne participent pas aux votes qui, au sein de ce Parlement, portent sur des matières communautaires.

2. La section de législation n'aperçoit pas clairement quelle est l'intention des auteurs de l'avant-projet de décret en ce qui concerne la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions aux dispositions des lois coordonnées sur les mines, minières et carrières encore en vigueur et relevant de la sphère de compétence de la Région wallonne.

En effet, d'une part, parmi les législations pour l'application desquelles l'avant-projet de décret règle la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions, l'article D.1 cite les lois coordonnées sur les mines, minières et carrières, mais, de son côté, l'article D.74 n'abroge ni ne modifie les dispositions desdites lois coordonnées qui se rapportent à la recherche, la constatation, la poursuite ou la répression des infractions ⁽⁷⁾.

Il n'est pas cohérent de prévoir la coexistence de ces diverses dispositions ou de les laisser coexister.

Le texte sera revu en conséquence.

3. À lire l'article D.1, l'avant-projet de décret règle la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions au règlement général pour la protection du travail.

Or, en son article 182, le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (ci-après, "décret du 11 mars 1999") a, dans la sphère de compétence de la Région wallonne, abrogé la loi du 5 mai 1888 relative à l'inspection des établissements dangereux, insalubres et incommodes et à la surveillance des machines et chaudières à vapeur, qui procurait un fondement légal à ce règlement.

⁽⁷⁾ Voir, en particulier, l'article 76^{quater} et les articles 130 et 131 desdites lois coordonnées (ces deux derniers articles n'ont été abrogés par la Région wallonne qu'en ce qui concerne les mines, et restent donc en vigueur pour le surplus).

Dans la sphère de compétence précitée, ledit règlement n'est plus en vigueur qu'en ses dispositions qui trouvent un fondement légal dans le décret du 11 mars 1999 ⁽⁸⁾. Les infractions aux dispositions en question sont donc aujourd'hui des infractions à ce décret.

En conséquence, dès lors qu'il résulte par ailleurs de l'article D.1 que le décret en projet entend régler la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions au décret du 11 mars 1999, la mention, dans le même article D.1, du règlement général pour la protection du travail n'a pas de raison d'être et doit être omise.

4. La section de législation n'aperçoit pas la pertinence de la mention, à l'article D.1, du décret du 10 novembre 2004 instaurant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, créant un Fonds wallon Kyoto et relatif aux mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto.

En effet, ce décret ne prévoit pas d'incrimination pénale et l'avant-projet ne contient pas davantage de disposition érigeant en infraction les manquements audit décret.

Le décret du 10 novembre 2004 doit donc être omis du champ d'application du texte en projet.

5. Parmi les textes et dispositions énumérés par l'article D.1. ou abrogés ou modifiés par l'article D.74, il en est dont le sort dépend d'arrêtés à prendre par le Gouvernement :

a) dans certains cas, il s'agit de textes dont le législateur a prévu l'abrogation mais pour lesquels le Gouvernement n'a, à ce jour, pas fait usage du pouvoir qui lui a été

⁽⁸⁾ Ainsi en va-t-il des "mesures spéciales applicables à l'implantation et à l'exploitation des stations-service" que l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 mars 1999 a insérées dans le titre III du règlement général pour la protection du travail. Ces mesures trouvent désormais leur fondement légal dans les dispositions - en particulier les articles 4 et 5 - du décret du 11 mars 1999, qui habilitent le Gouvernement à arrêter des conditions sectorielles.

donné de fixer la date d'entrée en vigueur de la disposition abrogatoire concernée : il en va ainsi pour la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables ⁽⁹⁾;

b) dans d'autres cas, il s'agit de dispositions pour lesquelles le Gouvernement n'a, à ce jour, pas fait usage du pouvoir qui lui a été donné de déterminer la date de leur entrée en vigueur : il en va ainsi, notamment, pour la plupart des articles du décret relatif à l'assainissement des sols pollués, dont les dispositions figurent à l'article 26 du décret du 1^{er} avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter ⁽¹⁰⁾.

Le décret en projet devra être complété par des dispositions transitoires adaptées aux divers cas de figure à prendre en considération.

6. En ce qui concerne les questions que suscite l'application du décret en projet aux infractions aux législations relatives à la chasse et à la pêche fluviale, il est renvoyé à l'observation générale qui suit.

III. Le sort particulier réservé aux infractions aux législations relatives à la chasse et à la pêche fluviale

Comme le fait apparaître l'article D.1, § 2, l'avant-projet de décret a notamment vocation à régler la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions à la loi du 28 février 1882 sur la chasse et à la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale. Il met cependant en place, sur ce point, un régime particulier.

⁽⁹⁾ L'article 2, 2/, du décret du 27 mai 2004 relatif au livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau a prévu l'abrogation de cette loi du 28 décembre 1967. Le Gouvernement n'a, à ce jour, pas fait usage du pouvoir que lui a donné l'article 4 du même décret de fixer la date d'entrée en vigueur de cette disposition.

⁽¹⁰⁾ Dans le décret relatif à l'assainissement des sols pollués, dont les dispositions figurent à l'article 26 du décret du 1^{er} avril 2004, seuls certains articles sont en vigueur : il s'agit, en l'occurrence, des articles 2, 4, 8 à 15, et 25 à 30; le Gouvernement n'a, à ce jour, pas fait usage du pouvoir que lui a donné l'article 31 du décret du 1^{er} avril 2004 de fixer la date de l'entrée en vigueur des autres articles du décret relatif à l'assainissement des sols pollués que ceux qui viennent d'être cités. En réalité, à ce jour, l'essentiel ou, en tout cas, le corps même du dispositif mis en place par le décret relatif à l'assainissement des sols pollués n'est pas en vigueur.

L'exposé des motifs présente comme suit la volonté des auteurs de l'avant-projet de décret en la matière :

"(L'avant-projet de décret) s'étend à deux lois anciennes, la loi du 28 février 1882 sur la chasse et la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale, étant entendu que :

- il convient de ne pas attendre la refonte de l'ensemble de la législation en matière de biodiversité pour faire bénéficier du dispositif du présent avant-projet de décret, notamment en matière d'amendes;
- ces régimes particuliers qui sont davantage liés à la gestion d'une ressource qu'à la protection de l'environnement, sont maintenus compte tenu de leurs caractéristiques, moyennant quelques ajustements, pour ne pas anticiper cette codification".

Selon le commentaire de l'article D.1, si l'avant-projet de décret inclut les lois du 28 février 1882 et du 1^{er} juillet 1954 dans son champ d'application, "pour ces matières, seule une importation des articles traitant de la surveillance, de la recherche, de la poursuite et de la répression des infractions est effectuée, sans harmonisation des dispositions". Les commentaires des articles D.14 et D.15, D.16 à D.20, et D.48 à D.57 déclarent, de leur côté, qu'"aucune modification n'est apportée à ces dispositions, l'harmonisation se faisant à droit constant pour cette matière", sous réserve cependant d'une "actualisation de la terminologie employée".

L'avant-projet de décret appelle, sur ce point, les observations générales suivantes :

1. Il y a d'abord lieu de relever l'existence d'un certain nombre d'erreurs ou d'omissions dans les dispositions de l'avant-projet en la matière.

Ainsi par exemple, les articles D.14 et D.53, seconde phrase, font référence à des dispositions de la loi du 28 février 1882 - en l'occurrence, l'article 24 et l'article 20, alinéa 2 - qu'abroge l'article D.74, ce qui rend le texte vide de sens.

Ou encore, à l'article D.44, qui se donne pour objet de déterminer de quelle catégorie d'infractions au sens du décret en projet relèvent les infractions à la loi du 1^{er} juillet 1954, le texte est en défaut d'envisager les infractions actuellement prévues par l'article 5, alinéa 2, et par l'article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1954.

2. Sur un certain nombre de points, l'application du dispositif nouveau qu'établit l'avant-projet de décret aux infractions aux lois du 28 février 1882 et du 1^{er} juillet 1954, suscite des difficultés ou des questions que les auteurs de l'avant-projet de décret ne semblent pas avoir aperçues :

a) Selon l'article D.43, § 2, les infractions aux articles 3, 4, 6, 8, 9*bis* et 14 de la loi du 28 février 1882 sont des infractions de troisième catégorie.

À lire l'article D.43, § 1^{er}, 4/, ces infractions relèvent cependant de la deuxième catégorie "lorsqu'elles auront été commises au moyen d'une arme prohibée, lorsque les délinquants étaient déguisés ou masqués, ou lorsque les faits ont été commis en bande ou pendant la nuit". La même disposition précise encore, reprenant en cela une règle figurant actuellement à l'article 15 de la loi du 28 février 1882, que ces infractions "sont punies d'une amende double et d'un emprisonnement d'un mois à deux ans".

La section de législation se demande comment concilier cette dernière règle avec la disposition - figurant à l'article D.23, alinéa 3 de l'avant-projet de décret - qui fixe, de manière fort différente, les sanctions pénales normalement applicables aux infractions de deuxième catégorie. Faut-il comprendre que, dans les hypothèses visées à l'article D.43, § 1^{er}, 4/, l'article D.23, alinéa 3, n'a pas vocation à s'appliquer ?

Le texte en projet ne permet pas de donner une réponse certaine à cette question.

La difficulté tient au fait que, dans le système mis en place par l'avant-projet de décret, le législateur ne peut pas se limiter, sans autre réflexion, à reproduire la règle figurant actuellement à l'article 15 de la loi du 28 février 1882 : il doit aussi s'interroger sur la manière de combiner cette règle et les dispositions nouvelles à prendre en compte du fait du rattachement des infractions à la loi du 28 février 1882 au système de répartition des infractions en catégories qu'établit l'avant-projet de décret.

b) Les auteurs de l'avant-projet de décret souhaitent que les dispositions relatives à l'extinction éventuelle de l'action publique moyennant le paiement d'une somme et celles relatives aux amendes administratives s'appliquent également aux infractions ou à certaines des infractions aux lois du 28 février 1882 et du 1^{er} juillet 1954 ⁽¹¹⁾.

Il est toutefois permis de se demander si les auteurs ont suffisamment tenu compte des particularités du régime applicable aux infractions à ces lois. Ainsi notamment :

- L'application des dispositions relatives à l'extinction éventuelle de l'action publique moyennant le paiement d'une somme et de celles relatives aux amendes administratives, suppose l'intervention d'agents déterminés.

Ainsi, il ressort de l'article D.63, § 1^{er}, alinéa 3, que ce sont uniquement les agents désignés sur la base de l'article D.3 qui sont chargés de l'application des dispositions relatives à l'extinction éventuelle de l'action publique moyennant le paiement d'une somme. Or, les agents chargés, en vertu des dispositions figurant au chapitre 3 de l'avant-projet de décret, de la recherche et de la constatation des infractions à la loi du 28 février 1882, ne sont pas de ceux que vise l'article D.3.

L'intervention de l'"agent qui a constaté l'infraction" est une condition d'application du régime d'amendes administratives qu'organise l'avant-projet de décret ⁽¹²⁾. Normalement, compte tenu de la définition du mot "agents" que donne le décret en projet ⁽¹³⁾, il s'agit d'un agent désigné sur la base de l'article D.3, ce qui n'est pas le cas des agents chargés de la recherche et de la constatation des infractions aux lois du 28 février

⁽¹¹⁾ En ce qui concerne les dispositions relatives à l'extinction éventuelle de l'action publique moyennant le paiement d'une somme, elles ont vocation à s'appliquer aux infractions de troisième catégorie à la loi du 28 février 1882 (article D.63, § 2, 3/). Par contre, l'avant-projet de décret ne prévoit pas leur application aux infractions à la loi du 1^{er} juillet 1954. Quant aux dispositions relatives aux amendes administratives, leur champ d'application est suffisamment large pour couvrir les infractions aux lois du 28 février 1882 et du 1^{er} juillet 1954, et l'exposé des motifs confirme que l'intention des auteurs du texte est bien en ce sens.

⁽¹²⁾ Voir l'article D.66.

⁽¹³⁾ Voir l'article D.2, 1/.

1882 et du 1^{er} juillet 1954. La seule exception à cette règle est limitée : elle concerne l'hypothèse, envisagée uniquement pour les infractions de troisième catégorie, où c'est le bourgmestre ou un agent de la police locale ayant qualité d'officier de police judiciaire qui a constaté l'infraction ⁽¹⁴⁾.

Dans ces conditions, sous réserve de cette dernière hypothèse, dont la portée est limitée, le texte en projet est en défaut de garantir l'application concrète, aux infractions ou à certaines des infractions aux lois du 28 février 1882 et du 1^{er} juillet 1954, des dispositions relatives à l'extinction éventuelle de l'action publique moyennant le paiement d'une somme et de celles relatives aux amendes administratives.

- Les dispositions en projet relatives à l'extinction éventuelle de l'action publique moyennant le paiement d'une somme et celles relatives aux amendes administratives, qui sont étroitement liées aux règles régissant l'exercice de l'action publique, envisagent uniquement l'hypothèse où celle-ci est exercée par le ministère public.

Or, il convient de tenir compte du fait que l'article 120 du Code forestier reconnaît à l'administration forestière le droit d'exercer l'action publique, concurremment avec le ministère public, pour "tous délits et contraventions commis dans les bois et forêts soumis au régime forestier" et que, reprenant sur ce point une règle figurant actuellement à l'article 29 de la loi du 1^{er} juillet 1954, l'article D.55 en projet renvoie expressément aux dispositions du Code forestier - ce qui inclut notamment l'article 120 - pour la poursuite des infractions en matière de pêche.

c) Par ailleurs, plusieurs dispositions relatives aux mesures à prendre pour effacer concrètement les effets d'une infraction, dispositions théoriquement applicables aux infractions aux lois du 28 février 1882 et du 1^{er} juillet 1954, ont été conçues sans prendre suffisamment en compte l'objet des infractions à ces lois. Il est à cet égard renvoyé à l'observation générale IV, 2.

⁽¹⁴⁾ Voir les articles D.64, alinéa 4, et D.66, alinéa 2.

3. En ce qui concerne l'"importation" - plus exactement la reproduction - par l'avant-projet de décret de dispositions figurant actuellement dans les lois du 28 février 1882 et du 1^{er} juillet 1954, il y a lieu d'observer ce qui suit :

a) Contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret ne se limite pas, sur ce point, à faire une opération "à droit constant".

Outre le fait que, comme le signale d'ailleurs l'exposé des motifs, le texte en projet apporte quelques modifications à ces dispositions, il convient en effet de rappeler que, lorsque le législateur adopte des dispositions déterminées, la circonstance que, quant au fond, celles-ci reproduisent des règles existantes, n'empêche pas qu'il faut considérer lesdites dispositions comme étant l'expression d'une nouvelle manifestation de volonté du législateur ⁽¹⁵⁾.

b) En tout état de cause, plusieurs des dispositions en question s'exposent à critique ou, du moins, suscitent d'importantes questions.

Ainsi notamment, reprenant en cela des règles figurant actuellement dans les lois du 28 février 1882 et du 1^{er} juillet 1954 ⁽¹⁶⁾, l'article D.48 et l'article D.49, § 3, de l'avant-projet de décret contiennent des dispositions dont il résulte que la confiscation de choses formant l'objet d'une infraction ou ayant servi à la commettre "est ordonnée par le juge". L'article D.49, § 3, prévoit aussi que "le Gouvernement détermine les modalités d'application du présent paragraphe".

⁽¹⁵⁾ Avec les conséquences qui s'ensuivent, notamment, d'une part, le fait que ces dispositions doivent être adoptées en respectant pleinement les règles - vote article par article, droit d'amendement et de division - prescrites par les articles 38 et 39 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, d'autre part, le fait que la publication desdites dispositions au Moniteur belge fait courir un délai dans lequel elles sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle : voir, sur ce point, l'avis 36.642/4 et 36.645/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 18 mars 2004 sur les avant-projets devenus le décret du 27 mai 2004 relatif au livre I^{er} du Code de l'environnement et le décret du 27 mai 2004 relatif au livre II du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau (Doc. Parl. wall., 2003-2004, n° 695/1, p. 48).

⁽¹⁶⁾ Voir :
- dans la loi du 28 février 1882, l'article 31, alinéa 2;
- dans la loi du 1^{er} juillet 1954, les articles 7, 13, 18, 19, 20 et 23.

Telles qu'elles sont rédigées, ces dispositions semblent imposer au juge d'ordonner la confiscation des biens dont il s'agit, et ce même lorsque ceux-ci ne sont pas la propriété du condamné. Ce faisant, elles s'écarteraient d'une règle consacrée par l'article 42, 1/, du Code pénal, et s'exposeraient à critique au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi ⁽¹⁷⁾.

En outre, l'habilitation donnée au Gouvernement de déterminer "les modalités d'application" de l'article D.49, § 3, est excessivement large, le texte étant en défaut de déterminer les règles essentielles à observer en la matière.

4. Quoi qu'il en soit, plus fondamentalement, il convient d'insister sur le fait qu'il existe, en ce qui concerne la recherche, la constatation, la poursuite et la répression d'un ensemble d'infractions relevant du droit rural et du droit forestier - ce qui inclut, notamment, les infractions en matière de chasse et de pêche -, un corps de règles particulier figurant actuellement, non seulement dans les lois du 28 février 1882 et du 1^{er} juillet 1954, mais aussi dans d'autres textes, en l'occurrence le Code d'instruction criminelle, le Code rural et le Code forestier ⁽¹⁸⁾.

L'ensemble de ces dispositions, qui comportent de nombreux renvois les unes aux autres, forme un tout.

L'adoption de nouvelles dispositions réglant la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière de chasse et de pêche peut donc difficilement être conçue en faisant abstraction de l'existence de cet ensemble particulier de règles relatives aux infractions relevant du droit rural et du droit forestier ⁽¹⁹⁾.

Aussi, plutôt que d'apporter des modifications seulement partielles à cet ensemble de règles, il conviendrait plutôt de le revoir de manière globale.

⁽¹⁷⁾ Voir les arrêts de la Cour constitutionnelle n/ 162/2001 du 19 décembre 2001 et n/ 38/2002 du 20 février 2002.

⁽¹⁸⁾ Voir spécialement :
- dans le Code d'instruction criminelle, l'article 9, 1/, et les articles 16 à 21;
- dans le Code rural, le titre II;
- dans le Code forestier, les titres XI, XII et XIII.

⁽¹⁹⁾ L'observation faite ci-dessus, au n/ 2, b), second tiret, illustre d'ailleurs le propos.

Toutefois, il importe de relever qu'un certain nombre des dispositions en cause, en particulier celles qui figurent dans le Code d'instruction criminelle et dans le Code rural, ressortissent à la compétence de l'autorité fédérale, et non pas des Régions.

Compte tenu de l'imbrication des compétences respectives de l'autorité fédérale et des Régions en la matière, il serait indiqué qu'un accord de coopération soit conclu en vue de régler la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions relevant du droit rural et du droit forestier.

5. En conclusion, il est permis de se demander si, dans l'attente d'une refonte plus globale des règles relatives à la recherche, à la constatation, à la poursuite et à la répression des infractions relevant du droit rural et du droit forestier, il ne vaudrait pas mieux renoncer à intégrer dans le champ d'application du décret en projet les infractions aux lois du 28 février 1882 et du 1^{er} juillet 1954.

IV. L'avant-projet de décret atteint-il à suffisance l'objectif d'harmonisation qu'il poursuit ?

L'avant-projet de décret contient un certain nombre de dispositions tendant à harmoniser les dispositions relatives à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement.

L'objectif d'harmonisation qu'il poursuit est incontestablement atteint sur divers points.

Il ne l'est cependant qu'assez partiellement :

1. On relève tout d'abord qu'une partie importante de l'avant-projet de décret, en l'occurrence celle formée par les dispositions relatives aux "peines et incriminations", figurant au chapitre 4, section 2, et comportant les articles D.23 à D.49, n'harmonise que fort peu les dispositions applicables actuellement dans la matière dont il s'agit.

Sans doute cette section de l'avant-projet de décret contribue-t-elle à une certaine harmonisation de la matière qu'elle règle en répartissant les infractions en catégories et en prévoyant l'application de quelques-unes de ses dispositions à toutes les infractions visées par l'avant-projet de décret ⁽²⁰⁾.

Toutefois, il faut bien constater qu'en ce qui concerne la détermination du contenu même des incriminations, le texte en projet reprend largement des dispositions existantes, sans véritable souci d'harmonisation quant au fond. Il est vrai que le contenu des incriminations est très souvent lié à celui des dispositions matérielles dont la violation est érigée en infraction, ce qui entraîne inévitablement une certaine diversité d'incriminations ⁽²¹⁾. Mais il est permis de se demander si l'avant-projet de décret ne pourrait pas davantage harmoniser le contenu d'un certain nombre d'incriminations présentant d'évidentes ressemblances. C'est, à tout le moins, certainement le cas en ce qui concerne l'incrimination du non-respect d'obligations applicables de manière générale à l'ensemble des matières couvertes par l'avant-projet de décret; il est, sur ce point, renvoyé à l'observation générale V, 6.

2. Plusieurs dispositions qui se présentent comme ayant vocation à s'appliquer à toutes les infractions visées par l'avant-projet de décret ne prennent pas suffisamment en compte l'objet particulier de certaines de ces infractions.

C'est tout spécialement le cas de dispositions relatives aux mesures à prendre pour effacer concrètement les effets d'une infraction, telles celles qui figurent à l'article D.12, aux articles D.59 et D.60, et à l'article D.63, § 7 ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Voir en particulier les articles D.46 et D.47, qui se heurtent cependant à une objection de compétence (voir l'observation générale VII).

⁽²¹⁾ Ceci est du reste de nature à justifier que les dispositions relatives aux incriminations de manquements à des législations particulières figurent dans celles-ci, plutôt que dans un texte de portée générale tel que le décret en projet (voir infra, l'observation générale V, 1).

⁽²²⁾ Il y aurait également lieu de citer l'article D.21, § 1^{er}, alinéa 2, mais cette disposition appelle une observation plus radicale (voir l'observation générale VII.2.1).

Ces dispositions sont essentiellement centrées sur l'adoption de mesures de suppression de nuisances déterminées, en particulier la cessation de l'exploitation d'activités ou d'installations, ou de mesures tendant à assurer la remise en état des lieux ou l'exécution de travaux d'aménagement.

Si de telles mesures sont adaptées lorsqu'il s'agit d'effacer les effets de certaines des infractions auxquelles s'applique l'avant-projet de décret, elles ne le sont pas dans toutes les hypothèses que celui-ci tend à couvrir.

La section de législation pense ainsi, pour prendre un exemple flagrant, aux hypothèses d'infractions aux règles de protection des espèces fixées par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ou aux dispositions de la loi du 28 février 1882 sur la chasse ou de la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale ⁽²³⁾.

Ou encore, en permettant à l'agent qui a constaté une infraction d'"imposer au contrevenant de remettre les lieux dans leur pristin état", sans envisager d'autres mesures, l'article D.63, § 7, est loin d'épuiser tous les types de mesures qui peuvent être prises pour effacer concrètement les effets des diverses infractions auxquelles s'applique ce texte ⁽²⁴⁾.

L'avant-projet de décret gagnerait, en conséquence, à être revu de manière à identifier en des termes plus appropriés les différents types de mesures qui peuvent être prises à cette fin.

⁽²³⁾ L'article D.12, les articles D.59 et D.60, et l'article D.63, § 7, s'appliquent à toutes ou certaines des infractions à la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Les articles D.59 et D.60 s'appliquent à toutes les infractions à la loi du 28 février 1882 sur la chasse et à la loi du 1^{er} juillet 1954, et l'article D.63, § 7, s'applique aux infractions de troisième catégorie à la première de ces deux lois.

⁽²⁴⁾ Au passage, à propos de la notion de "remise en état", la question se pose de savoir comment elle doit être comprise pour l'application du décret en projet. L'attention est à cet égard attirée sur le fait que certains textes donnent une définition déterminée à cette notion (voir en particulier l'article 2, 19/, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, et l'article 1^{er}, 13/, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement), définition qui, à défaut de disposition contraire, n'est pas destinée à l'application d'autres textes, tel que le décret en projet. Ceci ne peut qu'être source d'incertitude et d'incohérence.

3. À l'inverse, il est permis de se demander pourquoi certaines dispositions qui se présentent comme s'appliquant seulement à des infractions déterminées ne s'appliquent pas à toutes les infractions visées par l'avant-projet de décret ou, à tout le moins, à d'autres d'entre elles qui peuvent y être comparées.

Un exemple caractéristique à cet égard est celui des dispositions déterminant les infractions de première catégorie. Il est renvoyé sur ce point à l'observation générale V, 5, A.

Ou encore, pourquoi, à l'article D.45, 1/, appliquer seulement aux infractions aux dispositions du livre II du Code de l'environnement, la règle selon laquelle "la personne morale est civilement responsable du paiement des amendes auxquelles sont condamnés ses préposés ou ses mandataires" ? Sans doute l'explication réside-t-elle dans le fait qu'une règle analogue figure actuellement dans une disposition du livre II du Code de l'environnement ⁽²⁵⁾. Mais l'adoption de l'avant-projet de décret n'est-elle pas l'occasion de se demander s'il n'y a pas lieu d'étendre l'application d'une telle règle à toutes ou certaines autres des infractions auxquelles s'applique l'avant-projet de décret ⁽²⁶⁾ ?

4. Il convient aussi de relever que l'avant-projet de décret contient un certain nombre de dispositions dont l'objet se recoupe et qui sont formulées en des termes, tantôt semblables ou approchants, tantôt différents. Il en résulte, selon le cas, des doubles emplois ou des incohérences.

L'attention est spécialement attirée, à cet égard, sur les dispositions figurant aux articles D.59, D.60 et D.61.

Ces trois articles, qui sont inspirés de textes existants, en l'occurrence une disposition de la Région de Bruxelles-capitale ⁽²⁷⁾ et deux dispositions de droit régional

⁽²⁵⁾ En l'occurrence l'article D.398.

⁽²⁶⁾ Ceci sous réserve de l'observation particulière qui sera faite au sujet de l'article D.45, 1/.

⁽²⁷⁾ L'article D.59 s'inspire de l'article 27 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement.

wallon qu'abroge l'avant-projet de décret ⁽²⁸⁾, tendent à régler le prononcé par le juge de mesures de restitution destinées à effacer concrètement les effets d'une infraction. Ils ont, au moins partiellement, vocation à s'appliquer à de mêmes situations : à défaut de précision contraire, les deux premiers de ces articles s'appliquent à l'ensemble des infractions visées par l'avant-projet de décret et le troisième s'applique à certaines des infractions à la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Ils définissent l'objet des mesures qu'ils envisagent en des termes qui se rejoignent sur certains points et diffèrent sur d'autres. En outre, ils sont rédigés en ce sens que le juge, tantôt "ordonne" une mesure déterminée - le cas échéant à la demande d'une autorité que désigne le texte -, tantôt "peut condamner" le contrevenant à telle ou telle mesure. Ils règlent aussi de manières diverses l'hypothèse où la personne condamnée n'exécute pas la mesure ordonnée par le juge.

Dès lors que sont visées, au moins partiellement, de mêmes situations, il s'impose, pour atteindre l'objectif d'harmonisation que poursuit l'avant-projet de décret, que soit mis en place un dispositif évitant tout double emploi et toute incohérence.

5. L'avant-projet de décret organise également trois régimes de récidive distincts : le premier, établi par l'article D.21 et destiné à s'appliquer à toutes les incriminations visées, sauf celles couvertes par la loi du 28 février 1882 sur la chasse et par la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale; le deuxième, par l'article D.43, § 4, en ce qui concerne les infractions portées par la première de ces lois; et le troisième, par l'article D.44, § 3, en ce qui concerne les infractions visées par la seconde de ces lois. La coexistence de règles différentes, et tout particulièrement les régimes de récidive distincts applicables en matière de chasse et de pêche fluviale, est aussi de nature à affecter l'objectif d'harmonisation poursuivi par les auteurs de l'avant-projet de décret au plan de la répression des infractions en matière d'environnement. Il est renvoyé à ce propos à l'observation générale III.

⁽²⁸⁾ L'article D.60 s'inspire de l'article 58 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et de l'article 79 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement. Quant à l'article D.61, il reprend le contenu de l'article 62 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

V. Les incriminations et la répartition des infractions en catégories

1. L'avant-projet de décret répartit en trois catégories les infractions qui entrent dans son champ d'application.

À cette fin, en indiquant pour chacune d'entre elles la catégorie d'infractions à laquelle elle se rattache, l'avant-projet de décret regroupe dans son dispositif même - en l'occurrence aux articles D.24 à D.44 - l'ensemble des incriminations relatives au non-respect des législations qu'énumère l'article D.1.

Les dispositions érigeant en infraction des faits méconnaissant ces législations ne figurent donc pas ou plus dans celles-ci ⁽²⁹⁾.

Il est permis de se demander s'il est judicieux de procéder de la sorte. En effet, la technique utilisée conduit à soustraire les dispositions en cause à leur contexte normatif, ce qui nuit à leur bonne compréhension. Cela rend en outre malaisée leur accessibilité aux justiciables, qui se voient contraints de rechercher les dispositions les concernant parmi une multitude de dispositions pénales ⁽³⁰⁾.

Le procédé auquel il est recouru est d'autant plus critiquable qu'à propos de chaque incrimination, l'avant-projet de décret ne se limite pas à renvoyer aux dispositions des autres législations dont il érige la violation en infraction, mais reproduit ou paraphrase

⁽²⁹⁾ L'article D.74 a, notamment, pour objet d'abroger les dispositions desdites législations qui, actuellement, établissent des incriminations.

⁽³⁰⁾ Voir, en ce sens, l'observation qu'a faite la section de législation du Conseil d'État à propos d'un dispositif analogue en matière de droit pénal social (avis 40.352/1, donné le 15 juin 2006 sur un avant-projet de loi introduisant le Code de droit pénal social, Doc. parl., Chambre, 2006-2007, n/ 3059/1, p. 486).

ces dispositions. Ceci rend le texte en projet bien souvent peu compréhensible ⁽³¹⁾. En outre, une telle façon de faire est de toute façon à déconseiller :

a) d'une part, il se peut que soient commises à cette occasion des erreurs ou, à tout le moins, que le texte suscite des incertitudes, ce dont témoignent, du reste, plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret ⁽³²⁾;

b) d'autre part, la section de législation ne peut passer sous silence le risque important d'insécurité et de difficultés dû au fait que la méthode employée contraint le législateur, lors de chaque modification de la disposition reproduite, à adapter également celle qui, dans le décret en projet, la reproduit.

⁽³¹⁾ D'autant que les auteurs du texte ont particulièrement manqué de soin dans la rédaction et la présentation des articles de l'avant-projet ici examinés. Ainsi, notamment, la manière dont ces articles sont divisés et dont il est procédé aux énumérations qu'ils contiennent est totalement défectueuse.

⁽³²⁾ Ainsi par exemple :

- à plusieurs reprises, l'avant-projet de décret cite des dispositions antérieures à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et ce, sans tenir compte des modifications résultant de celles-ci (voir ainsi l'article D.30, 12/ et 13/, l'article D.31, 1/, l'article D.43, § 2, 1/, et l'article D.44, § 2, 1/et 4/, deuxième tiret, où il est question de mesures prises par le Roi ou par le ministre de l'agriculture);
- à plusieurs reprises aussi, en reproduisant le contenu de dispositions énonçant des obligations, l'avant-projet de décret fait expressément état des exceptions auxdites obligations que formulent ces dispositions, mais s'abstient de rappeler d'autres exceptions, fixées par des dispositions différentes (voir ainsi, par exemple, l'article D.30, 1/, qui rappelle le contenu des interdictions prescrites par l'article 2, § 2, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, en reproduisant l'exception que prévoit le 4/ de cette disposition, mais sans faire état des exceptions résultant de l'article 2, § 3, de la même loi), ce qui, inévitablement, est de nature à induire en erreur les destinataires de la règle;
- à l'article D.25, alinéa 2, il n'apparaît pas clairement si le texte vise les hypothèses de violation du paragraphe 2 - et non seulement du paragraphe 1^{er} - de l'article 23 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets;
- à l'article D.34, 2/, b), il n'apparaît pas clairement si le texte vise toutes les hypothèses de violation d'une obligation prescrite par le Gouvernement en exécution de l'article 6 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, ou seulement celle de la violation d'une mesure arrêtée sur la base du paragraphe 2 de l'article 6.

Par ailleurs, quant à la forme, la manière dont l'avant-projet de décret s'exprime, dans chaque disposition, pour faire état de la législation dont la méconnaissance est érigée en infraction - à savoir introduire la disposition par les mots "en vertu de (tel texte)" ou encore "en vertu ou en application de (tel texte)" - est totalement dénuée de sens.

La meilleure manière de procéder consisterait à laisser les dispositions établissant les incriminations dans les textes auxquels ils se rapportent, et à modifier ceux-ci en vue de préciser à quelle catégorie d'infractions se rattachent les incriminations qu'ils contiennent ⁽³³⁾.

2. Nombreuses sont les incriminations visées par l'avant-projet de décret qui érigent en infraction la violation de textes pris pour transposer des directives communautaires.

Or, le droit européen est particulièrement clair quant à l'exigence de proportionnalité des délits et des peines. En effet, lorsque les instruments de droit dérivé relevant, notamment, du secteur de la protection de l'environnement consacrent expressément l'obligation à charge des États membres de prévoir des sanctions, ils précisent le plus souvent qu'elles doivent être "effectives, proportionnées et dissuasives". Et, en tant que conséquence de l'article 10 (ex. art. 5) du TCE qui impose aux États membres de prendre toutes les mesures propres à garantir la portée et l'efficacité du droit communautaire, cette exigence a été confirmée par la jurisprudence constante de la Cour

⁽³³⁾ Ceci ne vaut bien entendu pas pour les dispositions érigeant en infraction le non-respect d'obligations applicables de manière générale à l'ensemble des matières couvertes par l'avant-projet de décret (voir infra, l'observation générale V, 6).

de justice des Communautés européennes ⁽³⁴⁾, entre autres, dans le secteur de l'environnement ⁽³⁵⁾.

Le principe de la proportionnalité des délits et des peines est, en outre expressément, consacré par l'article 49 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne ⁽³⁶⁾. Comme l'a relevé la Cour constitutionnelle dans son arrêt n/ 81/2007 du 7 juin 2007, à propos précisément du principe en question, "Si cette Charte n'est pas en elle-même juridiquement contraignante, elle traduit le principe de l'État de droit sur lequel, en vertu de l'article 6 du Traité sur l'Union européenne, l'Union est fondée et elle constitue une illustration des droits fondamentaux que l'Union doit respecter tels qu'ils sont garantis par la Convention des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels

⁽³⁴⁾ Voir, entre autres, l'arrêt du 21 septembre 1989, Commission contre Grèce, aff. 68/88, Rec. p. I-2965 et l'arrêt du 10 juillet 1990, Anklagemyndigheden contre Hansen & Soen I/S., aff. 326/88, Rec. p. I – 2911, § 19). De cette jurisprudence, il ressort que non seulement la sanction doit être efficace (voir l'arrêt du 10 mars 1992, Procédures pénales contre Thomas Edward Lomas et autres, aff. jointes C-38/90 et C-151/90, Rec. p. I-01781, § 35), mais qu'elle doit aussi être suffisamment sévère (voir, entre autres, l'arrêt du 8 juin 1994, Commission des Communautés européennes contre Royaume-Uni, aff. C-382/92, Rec. p. I-02435, § 48 et s. et l'arrêt 18 octobre 2001, Commission des Communautés européennes contre Irlande, aff. C-354/99, § 46 et s.), sans pour autant se révéler excessive par rapport à l'objectif recherché (voir, entre autres, l'arrêt du 26 octobre 1995, aff. C-36/94, Siesse contre Director da Alfândega de Alcântara, Rec., p. I-3573, § 20 et s.). Selon l'Avocat général W. Van Gerven, cette triple exigence s'intègre dans un processus de recherche et de maintien d'"un équilibre entre la volonté de punir et prévenir les infractions et la nécessité de respecter un certain rapport entre la gravité de l'infraction et celle de la sanction" (Conclusions de l'Avocat Général dans l'affaire précitée Anklagemyndigheden contre Hansen & Soen I/S., aff. 326/88).

⁽³⁵⁾ "[...] les articles 5 et 189, troisième alinéa, du traité doivent être interprétés en ce sens qu'ils n'interdisent pas à un État membre d'avoir recours à des sanctions pénales pour assurer utilement le respect des obligations prévues par la directive 91/156, modifiant la directive 75/442 relative aux déchets, à condition que ces sanctions soient analogues à celles applicables aux violations du droit national d'une nature et d'une importance similaires et que, en tout état de cause, elles présentent un caractère effectif, proportionné et dissuasif" (arrêt du 12 septembre 1996, Procédures pénales contre Gallotti e.a. (C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 et C-157/95, Rec. p. I-4345) (cf. points 18 et disp.)).

⁽³⁶⁾ Aux termes de l'article 49, § 3 de la Charte, "L'intensité des peines ne doit pas être disproportionnée par rapport à l'infraction" (JOCE, n/ C 364, 18 décembre 2000, p. 1 et s.).

qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire" ⁽³⁷⁾.

De manière plus générale, la section de législation a déjà observé à diverses reprises ⁽³⁸⁾ que le principe de proportionnalité des incriminations en matière pénale implique que la répression pénale doit être différenciée en fonction de la gravité des faits et être proportionnée à cette gravité.

Vu son importance, le principe de la proportionnalité doit donc être dûment pris en considération par l'auteur du présent avant-projet lorsqu'il procède à la répartition des infractions dans l'une des trois catégories retenues. À cet égard, référence est faite aux points suivants, et en particulier aux points 3 et 5.

3. L'article D.23, alinéas 2 à 4 de l'avant-projet de décret, fixe comme suit les sanctions pénales applicables aux infractions des trois catégories que prévoit l'avant-projet :

"Les infractions de première catégorie sont punies d'une réclusion à temps de dix ans à quinze ans et d'une amende d'au moins 100.001 € ou d'une de ces peines seulement.

Les infractions de deuxième catégorie sont punies d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende d'au moins 10.001 € ou d'une de ces peines seulement.

Les infractions de troisième catégorie sont punies d'une amende d'au moins 1 €."

Il résulte toutefois du principe de la légalité des peines, consacré, tout particulièrement, par l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 14 de la Constitution et l'article 11 de la loi spéciale

⁽³⁷⁾ Cour constitutionnelle, n/ 81/2007, du 7 juin 2007, B.9.2.

⁽³⁸⁾ Voir, notamment, l'avis 32.521/4, donné le 27 février 2002, sur un avant-projet devenu le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz (Doc. Parl. wall., 2001-2002, n/ 398/1) et l'avis 39.536/3, donné le 24 janvier 2006, sur un avant-projet devenu le décret du 15 décembre 2006 "houdende wijziging van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode" (Doc. Vl. Parl., 2005-2006, n/ 824/1).

du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qu'il incombe au législateur, lorsqu'il prévoit des amendes de nature pénale, d'en fixer au moins le minimum et le maximum ⁽³⁹⁾.

En conséquence, le texte en projet doit être complété en vue de fixer, pour chaque catégorie d'infractions, non seulement le montant minimum, mais aussi le montant maximum des amendes ⁽⁴⁰⁾.

Comme indiqué ci-avant, les auteurs de l'avant-projet de décret seront attentifs, en fixant ces différents montants, à la nécessité d'éviter que l'intensité des peines soit disproportionnée par rapport à la gravité de l'infraction ⁽⁴¹⁾.

4. L'avant-projet de décret laisse dans l'incertitude le point de savoir quelles sont les intentions exactes de ses auteurs en ce qui concerne l'élément moral de l'infraction.

L'observation ne vaut pas pour les infractions de première catégorie. En effet, les articles D.24 à D.26 sont rédigés en ce sens qu'un dol spécial est requis pour cette catégorie d'infractions.

⁽³⁹⁾ Cour constitutionnelle, n/ 182/2004 du 16 novembre 2004.

⁽⁴⁰⁾ Au demeurant, plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret font référence au maximum de la peine (voir ainsi l'article D.21, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, l'article D.50, et l'article D.63, § 1^{er}, alinéa 2).

⁽⁴¹⁾ Ainsi il a été jugé par la Cour européenne des droits de l'homme (11 janvier 2007, affaire Mamidakis c. Grèce) que la décision imposant à titre personnel à l'auteur d'une infraction douanière une amende d'un montant extrêmement élevé (pouvant aller du double au décuple des taxes frappant l'objet de l'infraction) a porté, en l'espèce, une telle atteinte à la situation financière de l'intéressé qu'il s'agissait d'une mesure disproportionnée par rapport au but légitime qu'elle poursuivait; cette décision constitue une violation de l'article 1 du Protocole n/ 1 additionnel à la Convention garantissant le droit au respect des biens. De même la Cour constitutionnelle a considéré, dans son arrêt n/ 81/2007 précité, qu'une amende fixée au décuple des droits éludés pourrait, dans certains cas, porter une telle atteinte à la situation financière de la personne à laquelle elle est infligée, qu'elle pourrait constituer une mesure disproportionnée par rapport au but légitime qu'elle poursuit et constituer une violation du droit au respect des biens garanti par l'article 1^{er} précité.

Par contre, les choses sont moins claires pour les infractions de deuxième et de troisième catégories.

La difficulté provient de ce que :

a) d'une part, pour certaines infractions, qui peuvent parfois relever de la même catégorie d'infractions, l'avant-projet de décret tend à régler expressément la question, et ce dans des sens très divers - tantôt le texte ne semble prévoir rien d'autre que le dol général ⁽⁴²⁾; ailleurs c'est la négligence ou le défaut de prévoyance qui est requis ⁽⁴³⁾, ailleurs encore c'est d'un dol spécial qu'il s'agit ⁽⁴⁴⁾ -, tandis que, pour le surplus, l'avant-projet de décret ne règle pas expressément la question;

b) d'autre part, l'article D.50 - disposition rédigée, il est vrai, en des termes tellement peu clairs qu'il est malaisé d'en comprendre la portée - semble reposer sur l'idée que les infractions de deuxième et de troisième catégories ou, à tout le moins, certaines d'entre elles (mais, en ce cas, lesquelles ?), sont "susceptibles de réalisation involontaire".

Il appartiendra aux auteurs de l'avant-projet de décret de préciser leurs intentions exactes et de revoir en conséquence le texte de l'avant-projet de décret, ceci, bien entendu, en assurant la cohérence du système mis en place et en évitant toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

5. En ce qui concerne les critères de répartition des infractions dans les trois catégories que prévoit l'avant-projet de décret, il y a lieu d'observer ce qui suit :

⁽⁴²⁾ Voir ainsi l'article D.29 (qui ajoute cependant, de manière inutile, qu'il se peut aussi que l'infraction soit commise avec intention de nuire), l'article D.30, 1/, 2) et 3), 2/, 1) à 3), 6/, 1) et 3) et 7/, 2), l'article D.34, 3/, l'article D.35, § 1^{er}, 2/, et l'article D.43, § 2, 2/.

⁽⁴³⁾ Voir ainsi l'article D.28, 1/, l'article D.31, 1/, l'article D.34, 2/, l'article D.35, § 1^{er}, 1/, et l'article D.42, § 1^{er}, 2/ et 5/, et § 10.

⁽⁴⁴⁾ Voir ainsi l'article D.35, § 1^{er}, 5/.

A. En ce qui concerne les infractions de première catégorie

Il résulte de la note au Gouvernement wallon que c'est "la mise en danger grave de la santé humaine en toute connaissance de cause et avec intention de nuire" qui caractérise les infractions de première catégorie.

a) Les articles D.24 à D.26, qui déterminent les infractions de première catégorie, font effectivement écho aux caractéristiques qui viennent d'être indiquées. Mais ils suscitent sur ce point diverses questions :

- Les mots "sciemment et avec intention de nuire" figurent dans pratiquement chacune des dispositions que contiennent les articles D.24 à D.26.

La condition d'avoir agi "sciemment et avec intention de nuire" y apparaît ainsi expressément comme étant un élément constitutif des infractions de première catégorie.

Cependant, on observe qu'il n'est pas fait état de cette condition à propos de l'infraction visée à l'article D.25, alinéa 1^{er}, 1/. Selon les déléguées du ministre, il s'agit d'une inadvertance.

Quant au fond, les dispositions à l'examen sont empreintes d'une certaine équivoque quant au point de savoir sur quoi exactement portent les mots "sciemment et avec intention de nuire". Les auteurs du texte entendent-ils seulement prévoir que l'acte incriminé doit avoir été commis sciemment et avec intention de nuire, ou veulent-ils plutôt ou en outre exiger qu'il soit établi que l'auteur de l'infraction a sciemment eu l'intention de mettre gravement en danger la santé humaine ? La section de législation ne peut manquer d'observer que, s'il fallait retenir la seconde branche de l'alternative, la preuve de la condition fixée par le texte risquerait, le plus souvent, d'être particulièrement difficile à rapporter.

- Toutes les dispositions que contiennent les articles D.24 à D.26 prescrivent aussi, sous des formulations diverses, la condition de l'existence d'un risque de mise en danger de la santé humaine.

La plupart des dispositions à l'examen précisent à cet égard que le danger en question doit être "grave". Toutefois, cette précision n'apparaît pas à propos de l'infraction visée à l'article D.24. Il y a là une discordance à lever pour éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

Ceci étant, la section de législation se demande, ici aussi, quelle est la portée exacte de la condition qu'indique le texte.

La formulation de certaines dispositions, notamment de l'article D.25, alinéa 1^{er}, 1/, et de l'article D.26, pourrait donner à penser que les auteurs du texte considèrent que l'infraction visée, du moment qu'elle a été commise sciemment et avec intention de nuire, met nécessairement en danger ou gravement en danger la santé humaine. Toutefois, si telle était l'intention, on n'apercevrait pas l'utilité de prescrire la condition de l'existence d'un risque de mise en danger ou en danger grave de la santé humaine.

Comme l'ont confirmé les déléguées du ministre, l'intention des auteurs du texte est en ce sens qu'il faut établir concrètement que le comportement dont il s'agit a mis en danger ou en danger grave la santé humaine ou était objectivement susceptible d'avoir cet effet. Le texte en projet gagnerait à mieux refléter cette intention.

b) Dès lors que, pour reprendre les termes utilisés dans la note au Gouvernement wallon, c'est "la mise en danger grave de la santé humaine en toute connaissance de cause et avec intention de nuire" qui caractérise les infractions de première catégorie, la section de législation se demande pour quelles raisons les auteurs de l'avant-projet de décret ont, pour établir la liste de ces infractions, porté leur choix sur la violation des dispositions que visent les articles D.24 à D.26.

D'autres infractions aux législations environnementales ne sont-elles pas susceptibles de présenter également les caractéristiques dont fait état la note au Gouvernement wallon ?

Ainsi, pour ne prendre que deux exemples, cela ne peut-il être le cas de la violation de certaines dispositions relatives à la qualité de l'eau destinée à la

consommation humaine ⁽⁴⁵⁾, ou, à tout le moins quand sont en cause des déchets dangereux ⁽⁴⁶⁾, celui de la violation de dispositions du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, autres que celles indiquées à l'article D.25, alinéa 2 ?

De même, il est, *a priori*, difficile de comprendre pourquoi l'infraction dont fait état l'article D.27, § 1^{er}, 4/, est rangée parmi les infractions de deuxième catégorie, alors que ce texte prévoit deux conditions - un acte commis "sciemment et avec intention de nuire" et une mise en danger grave de la santé humaine - caractéristiques des infractions de première catégorie.

L'avant-projet de décret doit donc être revu sur ce point, en vue d'éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi.

B. En ce qui concerne les infractions de deuxième et de troisième catégories

À lire l'exposé des motifs et la note au Gouvernement wallon, c'est le degré de gravité des infractions qui détermine leur rattachement à la deuxième ou à la troisième catégorie.

La section de législation n'aperçoit toutefois pas - ou, en tout cas, pas de manière suffisamment claire et systématique - en fonction de quels critères précis l'avant-projet de décret range les infractions qu'il énumère parmi celles de deuxième catégorie ou, plutôt, parmi celles de troisième catégorie.

⁽⁴⁵⁾ Tels l'article D.184 du livre II du Code de l'environnement, qui interdit de fournir de l'eau destinée à la consommation humaine lorsque sa salubrité et sa propreté ne sont pas assurées conformément à diverses règles, ou l'article D.190, § 3, alinéa 1^{er}, du même livre, qui, lorsque des eaux destinées à la consommation humaine constituent un danger potentiel pour la santé des personnes, impose au fournisseur l'obligation d'interrompre leur distribution, de restreindre leur utilisation ou de prendre toute mesure nécessaire pour protéger la santé des personnes. Selon l'article D.35, § 2, 3/ et 7/, troisième tiret, en projet, la violation de ces dispositions est une infraction de deuxième catégorie.

⁽⁴⁶⁾ Lesquels, selon l'article 2, 5/, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, "représentent un danger spécifique pour l'homme ou l'environnement".

Ainsi notamment, pourquoi toutes ou la plupart des infractions à certaines législations sont-elles rattachées à la deuxième catégorie ⁽⁴⁷⁾, alors que, pour les infractions à d'autres législations, il est prévu qu'elles relèvent soit de cette catégorie, soit de la troisième ?

Ou encore, qu'est-ce qui justifie qu'au sein d'une même législation - le livre II du Code de l'environnement par exemple - certaines infractions sont de deuxième catégorie, et d'autres de troisième catégorie ?

L'avant-projet de décret sera revu sur ce point, en vue d'éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi et de prendre également en considération les exigences du principe de proportionnalité tel qu'il résulte, notamment, du droit européen ⁽⁴⁸⁾.

6. Comme déjà indiqué ⁽⁴⁹⁾, il est permis de se demander si l'avant-projet de décret ne pourrait pas davantage harmoniser le contenu d'un certain nombre d'incriminations présentant d'évidentes ressemblances.

À tout le moins, l'avant-projet de décret doit être revu pour incriminer de manière plus cohérente qu'il ne le fait le non-respect d'obligations applicables de manière générale à l'ensemble des matières qu'il couvre.

La section de législation pense ainsi, pour prendre un exemple flagrant, à l'incrimination des faits faisant obstacle aux missions des agents chargés de la surveillance. Alors qu'il contient des règles tendant à uniformiser les prérogatives de ceux-ci, c'est en effet par des dispositions dont le contenu varie selon la législation dont les agents sont chargés de contrôler le respect, que l'avant-projet de décret érige en

⁽⁴⁷⁾ Comme c'est le cas pour les infractions à la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique (article D.28), à la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (article D.30) ou à la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit (article D.31).

⁽⁴⁸⁾ Voir l'observation générale V.2.

⁽⁴⁹⁾ Voir l'observation générale IV, 1.

infraction les faits faisant obstacle aux missions desdits agents ⁽⁵⁰⁾. Le manque d'harmonisation est même tel que l'incrimination de ces faits n'est prévue que pour la surveillance de l'application de quelques-unes des législations concernées, alors qu'il n'y a objectivement pas de raison qu'elle ne s'étende pas à l'ensemble du champ d'application du décret en projet.

Un constat analogue peut encore être fait, par exemple, en ce qui concerne l'incrimination du non-respect ou de l'inexécution des mesures de contrainte décidées en application de l'article D.12 ⁽⁵¹⁾. Sur ce point, il y a aussi lieu de signaler un autre élément d'incohérence, tenant au fait que l'avant-projet de décret fait relever de catégories différentes les infractions en la matière ⁽⁵²⁾.

7. Certaines des incriminations que prévoit l'avant-projet de décret sont formulées en des termes qui manquent de la clarté, de la précision et de la prévisibilité requises en vertu du principe de la légalité des incriminations pénales, que consacrent, tout particulièrement l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 12 de la Constitution et l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁽⁵⁰⁾ Voir l'article D.27, § 1^{er}, 2/, 3/, et 5/, b), l'article D.27, § 2, 1/, l'article D.27, § 3, l'article D.31, 3/, l'article D.32, 2/ et 3/, et l'article D.33, 1/.

⁽⁵¹⁾ Voir l'article D.24, l'article D.25, alinéa 1^{er}, 1/, l'article D.27, § 1^{er}, 1/, l'article D.32, 1/, et l'article D.42, § 1^{er}, 4/.

⁽⁵²⁾ L'article D.24 et l'article D.25, alinéa 1^{er}, 1/, prévoient des infractions de première catégorie, l'article D.27, § 1^{er}, 1/, et l'article D.32, 1/, des infractions de deuxième catégorie, et l'article D.42, § 1^{er}, 4/, une infraction de troisième catégorie. Si, sous les réserves indiquées plus haut (voir l'observation générale V, 5, A), les conditions propres aux infractions de première catégorie sont de nature à justifier le rattachement à cette catégorie des infractions visées à l'article D.24 et à l'article D.25, alinéa 1^{er}, 1/, par contre, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif l'article D.27, § 1^{er}, 1/, l'article D.32, 1/, et l'article D.42, § 1^{er}, 4/, font relever les infractions qu'ils visent, tantôt de la deuxième catégorie, et tantôt de la troisième.

Il en va ainsi de l'incrimination du non-respect de l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ⁽⁵³⁾, de l'article 7, § 2, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets ⁽⁵⁴⁾, et de l'article 58, § 2, 1/, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ⁽⁵⁵⁾, ces diverses dispositions énonçant des obligations formulées en des termes trop vagues pour se prêter à faire l'objet d'incriminations pénales ⁽⁵⁶⁾.

8. À plusieurs reprises, l'avant-projet de décret érige en infraction le fait de méconnaître des dispositions déterminées de nature réglementaire, présentées en fonction de leur contenu propre et non pas seulement en tant que mesures d'exécution du texte législatif sur lequel elles sont fondées ⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵³⁾ Article D.30, 14/.

⁽⁵⁴⁾ Article D.25, alinéa 2, article D.34, 1/, 2), article D.34, 2/, c), article D.34, 4/, et article D.41, § 2, 1/, 2).

⁽⁵⁵⁾ Article D.38, § 1^{er}, A, 3/, a).

⁽⁵⁶⁾ Voir déjà, en ce sens, les avis suivants de la section de législation du Conseil d'État :

- à propos de l'incrimination du non-respect de l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature : l'avis 30.541/4, donné le 26 mars 2001 sur l'avant-projet devenu le décret du 6 décembre 2001 relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages (Doc. Parl. wall., 2000-2001, n/ 250/1, p. 115);
- à propos de l'incrimination du non-respect de l'article 58, § 2, 1/, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement : l'avis 26.769/4, donné le 23 février 1998 sur l'avant-projet devenu le décret du 11 mars 1999 (Doc. Parl. wall., 1997-1998, n/ 392/1, p. 86).

Dans l'avant-projet qui a conduit à l'adoption du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, tel qu'il fut soumis à l'avis du Conseil d'État, ne figurait pas de disposition prévoyant spécifiquement l'incrimination du non-respect de la disposition devenue l'article 7, § 2, de ce décret. L'avant-projet érigeait en infraction le seul fait de "contrevenir aux dispositions du présent décret". Dans son avis, la section de législation avait observé qu'ainsi formulé, le texte méconnaissait le principe de la légalité des incriminations pénales (avis 24.240/9, donné le 20 mars 1995, Doc. Parl. wall., sess. extr. 1995, n/ 49/1, p. 64). À la suite de cet avis, le texte a été revu pour préciser davantage quels sont les faits érigés en infractions, notamment en incriminant la méconnaissance de l'article 7, § 2, du décret. Toutefois, force est de constater que cette dernière disposition énonce des obligations qui sont formulées en des termes trop vagues pour que l'on puisse admettre, au regard du principe de la légalité des incriminations pénales, que la méconnaissance desdites obligations soit érigée en infraction."

⁽⁵⁷⁾ Voir l'article D.38, § 1^{er}, B, l'article D.39, 1/ à 6/, et l'article D.42, § 11.

Un tel procédé est à déconseiller. Il comporte un risque important d'insécurité et de difficultés en cas de modification ou d'abrogation des dispositions réglementaires concernées, puisque ce sont des autorités différentes qui sont compétentes, d'une part, pour modifier ou abroger ces dispositions et, d'autre part, pour adapter en conséquence le décret qui s'y réfère.

9. De manière générale, les dispositions de l'avant-projet de décret qui établissent les incriminations et répartissent les infractions en catégories recèlent un grand nombre d'erreurs, d'incohérences et de lacunes.

Outre d'autres observations faites par ailleurs, la section de législation peut notamment relever ce qui suit :

a) À s'en tenir au libellé de l'avant-projet de décret, un certain nombre de faits actuellement érigés en infraction ne le seraient désormais plus, alors que, comme l'ont confirmé les déléguées du ministre, telle n'est pas l'intention des auteurs du texte.

C'est le cas pour diverses violations de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature : ainsi, l'avant-projet de décret n'incrimine plus la méconnaissance des articles 56 à 58^{ter} de cette loi ⁽⁵⁸⁾.

C'est aussi le cas de certains actes accomplis sans respecter le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets ⁽⁵⁹⁾. Ainsi, il résulte de la combinaison des articles D.34 et D.41 que, lorsque les déchets en cause ne sont pas des déchets dangereux, la violation des dispositions de ce décret qui sont citées à l'article D.34 ne constituerait plus une

⁽⁵⁸⁾ Actuellement, les faits accomplis en violation des articles 56 à 58^{ter} sont érigés en infraction par l'effet de l'article 63, § 2, de la loi du 12 juillet 1973, disposition qu'abroge purement et simplement l'avant-projet de décret, sans prévoir d'incrimination pour les faits que couvre aujourd'hui cette disposition.

⁽⁵⁹⁾ Sur les infractions actuellement prévues par le décret du 27 juin 1996, voir les articles 51 et suivants de celui-ci.

infraction que dans les cas, limités, où l'article D.41 vise également la violation de ces dispositions. Ceci conduirait, par exemple, à une situation, totalement incohérente, dans laquelle l'abandon de déchets non dangereux constituerait une infraction lorsque ces déchets sont d'un volume égal ou inférieur à 5 m³, mais ne le serait pas quand le volume des déchets est supérieur à 5 m³.

b) L'avant-projet de décret prévoit parfois des incriminations distinctes pour la violation d'une seule et même disposition, sans veiller à la cohérence du système mis en place.

Ainsi, l'article D.34 prévoit trois incriminations distinctes, soumises à des conditions différentes, pour la violation de l'article 7 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets ⁽⁶⁰⁾.

Il arrive aussi que l'avant-projet de décret rattache de mêmes infractions aussi bien à la deuxième qu'à la troisième catégories, comme le font l'article D.30, 8/, et l'article D.40, alinéa 1^{er}, à propos d'une même infraction à la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ⁽⁶¹⁾.

La section de législation relève encore la difficulté de concilier les diverses incriminations du non-respect de l'article D.161 du livre II du Code de l'environnement, que prévoient respectivement les articles D.35, § 1^{er}, 1/, D.42, § 1^{er}, 2/, et D.42, § 10, en projet.

c) Certaines dispositions en projet n'ont pas de sens.

Un exemple en est fourni par les articles D.35, § 1^{er}, 1/, D.42, § 1^{er}, 2/ et 5/, et D.42, § 10, qui, après avoir prévu une infraction de deuxième ou de troisième catégorie, ajoutent que, s'il n'y a pas de récidive, le responsable n'est passible que de la peine

⁽⁶⁰⁾ Voir le 1/, le 2/, c), et le 4/ de l'article D.34.

⁽⁶¹⁾ Au passage, la section de législation relève que c'est erronément que l'article D.30, 8/, renvoie à l'article 5bis de la loi du 12 juillet 1973. C'est en réalité à l'article 4, § 2, de cette loi qu'il fait référence.

d'amende prévue pour les infractions de deuxième ou de troisième catégorie, selon le cas, s'il a averti le service que visent ces dispositions ⁽⁶²⁾.

VI. Le rappel inutile de l'application du livre I^{er} du Code pénal

Il résulte de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que, lorsque le législateur régional érige des faits en infraction et établit les peines punissant ces manquements, "les dispositions du livre I^{er} du Code pénal s'y appliquent, sauf les exceptions qui peuvent être prévues par décret pour des infractions particulières".

En conséquence, à défaut de disposition contraire, le livre I^{er} du Code pénal s'applique aux infractions prévues par l'avant-projet de décret.

Ceci vaut y compris pour le chapitre VII du livre I^{er} du Code pénal, ainsi que pour l'article 85 ⁽⁶³⁾.

⁽⁶²⁾ Lorsque l'infraction est de deuxième catégorie, ceci signifie peut-être - mais on peut se demander si telle est l'intention - que, dans l'hypothèse indiquée, la peine d'emprisonnement prévue pour cette catégorie ne peut être appliquée. Mais lorsque l'infraction est de troisième catégorie, la règle envisagée n'a aucun sens.

⁽⁶³⁾ La règle, prévue par l'article 100 du Code pénal, selon laquelle, à défaut de dispositions contraires dans les législations particulières, le chapitre VII du livre I^{er} et l'article 85 du même code ne s'appliquent pas aux infractions prévues par ces législations particulières, n'a pas à être prise en considération lorsque sont en cause des infractions établies par les Communautés et les Régions. En effet, il résulte du texte de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que le législateur spécial a entendu régler lui-même la question de savoir si les dispositions du Code pénal relatives aux infractions et à la répression en général, qui forment l'objet du livre I^{er} de ce code, sont applicables aux infractions établies par les Communautés et les Régions. En l'occurrence, la réponse à cette question est, en principe, positive. La loi spéciale ajoute que le décret peut assortir ce principe d'exceptions pour des infractions particulières. Mais elle ne prévoit pas de restriction analogue à celle dont fait état l'article 100 du Code pénal pour le chapitre VII ou pour l'article 85 (voir l'avis 40.119/VR de la section de législation du Conseil d'Etat, donné le 3 mai 2006 sur une proposition devenue le décret de la Région flamande du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, le décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants et le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, pour ce qui concerne le renforcement de l'instrumentaire en matière de contrôle de la qualité du logement, Doc. VI. Parl., 2005-2006, n/ 672/2).

Il s'ensuit que les dispositions de l'avant-projet de décret - figurant, en l'occurrence, à l'article D.21, § 2, à l'article D.53, première phrase, et à l'article D.56, première phrase - qui indiquent expressément que le livre I^{er} du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, s'applique aux infractions prévues par le décret en projet, sont inutiles et doivent donc être omises.

Il en va de même de dispositions qui, tels l'article D.21, § 3, et l'article D.43, § 5, n'ont d'autre objet que de rappeler l'application de règles particulières contenues dans le livre I^{er} du Code pénal ⁽⁶⁴⁾.

VII. Les dispositions pour lesquelles n'a pas été obtenu l'avis conforme du Conseil des ministres, requis en vertu de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

Selon l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, "l'avis conforme du Conseil des ministres est requis pour toute délibération au sein du Gouvernement de Communauté ou de Région sur un avant-projet de décret reprenant une peine ou une pénalisation non prévue au livre I^{er} du Code pénal".

En l'espèce, il ressort du dossier que le Conseil des ministres a donné un avis conforme pour les dispositions qui, dans l'avant-projet de décret, forment les articles D.58 à D.63.

Il n'y a pas lieu ici d'examiner si l'avis conforme du Conseil des ministres était ou non requis pour ces dispositions. Il suffit de constater qu'il a été donné.

⁽⁶⁴⁾ En ce qui concerne l'article D.21, § 3, il en va d'autant plus ainsi que le renvoi qu'il fait, plus particulièrement, à "l'article 7.10 du Code pénal" est erroné, cette disposition n'existant pas.

Par contre, la question se pose de savoir si l'avis conforme prescrit par l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, n'est pas requis pour d'autres dispositions de l'avant-projet de décret. Cette question se pose, en particulier, pour les dispositions suivantes :

1/ l'article D.21, § 1^{er}, alinéa 2, qui, de manière générale, permet au juge, en cas de récidive, d'"ordonner au condamné la cessation temporaire ou définitive des activités soumises à permis d'environnement, déclaration ou agrément";

2/ l'article D.46, qui, de manière générale, permet au juge d'"ordonner que le jugement portant condamnation soit publié aux frais du condamné suivant les modalités qu'il détermine";

3/ l'article D.47, en vertu duquel, "si, dans les dix ans qui suivent une condamnation exécutoire pour une infraction commise dans l'exercice de sa profession, le condamné commet à nouveau une infraction dans le même contexte, le juge peut lui interdire d'exercer personnellement ou par interposition de personne une activité professionnelle déterminée", cette interdiction pouvant être imposée pour une période de un à cinq ans;

4/ les articles D.48 et D.49, § 3, qui, dans des cas d'infraction à la loi du 28 février 1882 sur la chasse et à la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale, prévoient que le juge ordonne la confiscation de certains biens, et ce même, semble-t-il, lorsque ceux-ci ne sont pas la propriété du condamné, ce qui s'écarte d'une règle consacrée par l'article 42, 1/, du Code pénal.

En ce qui concerne les articles D.21, § 1^{er}, alinéa 2, D.48 et D.49, § 3, l'exposé des motifs explique que ces dispositions "ne doivent pas faire l'objet d'un avis conforme du Conseil des ministres car il s'agit d'une reprise d'un régime déjà mis en place en Région wallonne par les dispositions qui font l'objet de l'harmonisation (dont discussion notamment dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 213/2004 du 21 décembre 2004)".

Il convient de rappeler, à ce sujet, que, comme l'a indiqué la Cour constitutionnelle dans un arrêt n/ 127/2000 du 6 décembre 2000, " l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 vise seulement les peines et les incriminations ⁽⁶⁵⁾ qui sont neuves, d'un point de vue matériel". Dans cette affaire, la Cour a estimé qu'une disposition qui met en place un système d'amende pénale progressive, augmentant en fonction de l'importance de la surcharge de véhicules, ne devait pas être considérée comme neuve d'un point de vue matériel, le livre I^{er} du Code pénal prévoyant déjà la peine d'amende et "le caractère progressif de l'amende contestée n'y (changeant) rien".

L'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 213/2004 du 21 décembre 2004 reprend l'enseignement de principe consacré par cet arrêt et l'applique à un cas de figure un peu différent. Était en cause dans l'affaire soumise à la Cour la disposition, qui forme actuellement l'article 56, deuxième phrase, du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, prévoyant qu'en cas de récidive pour des infractions à ce décret, "le juge peut ordonner au condamné la cessation temporaire ou définitive des activités soumises à permis d'environnement, déclaration ou agrément en vertu du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement ou en vertu du présent décret". Dans sa version originale, cette disposition était libellée en ce sens que, dans le type d'hypothèses indiqué, le juge pouvait ordonner au condamné la cessation temporaire ou définitive des activités soumises à autorisation, enregistrement ou agrément en vertu du décret du 27 juin 1996. Ladite disposition avait, dans cette version, obtenu l'avis conforme du Conseil des ministres. Elle a ensuite été modifiée par l'article 162 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement en vue de tenir compte du fait que diverses activités relevant de la gestion des déchets étaient désormais soumises aux régimes de permis d'environnement et de déclaration qu'organise le décret du 11 mars 1999 - et non plus aux régimes d'autorisation et d'enregistrement initialement prévus par le décret du 27 juin 1996. L'avis conforme du Conseil des ministres ne fut pas demandé avant l'adoption de l'article 162 du décret du 11 mars 1999. Saisie du point de savoir si cette dernière circonstance emportait une violation de l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, la Cour constitutionnelle a répondu par la négative en déclarant ceci : "La modification apportée à cet égard au texte original ne concernait [...] plus le principe de l'instauration d'une nouvelle peine, mais les modalités purement formelles et techniques de la sanction [...], en sorte que l'avis conforme du Conseil des ministres n'était pas à nouveau requis".

⁽⁶⁵⁾ Lire : "pénalisations".

En tenant compte de ce qui vient d'être dit, il y a lieu d'observer ce qui suit :

1. En tant que les mesures qu'ils prévoient ont vocation à s'appliquer aux personnes morales pouvant être considérées comme pénalement responsables et reconnues coupables de crimes ou de délits, les articles D.21, § 1^{er}, alinéa 2, D.46 et D.47 ne requièrent pas l'avis conforme du Conseil des ministres : en effet, les articles 7*bis*, 36, 37 et 37*bis* du Code pénal - qui figurent dans le livre I^{er} de celui-ci - envisagent la possibilité, pour le législateur, de prévoir des cas dans lesquels, en matière criminelle et correctionnelle, le juge peut prononcer de telles mesures à l'égard des personnes morales ⁽⁶⁶⁾.

2.1. Par contre, pour le surplus, les articles D.21, § 1^{er}, alinéa 2, D.46 et D.47 établissent des peines ou des pénalisations que ne prévoit pas le livre I^{er} du Code pénal et requièrent donc l'avis conforme du Conseil des ministres.

2.2. En ce qui concerne l'article D.21, § 1^{er}, alinéa 2, il est vrai qu'il reprend la substance de la disposition qui forme actuellement l'article 56, deuxième phrase, du décret du 27 juin 1996, et dont la Cour constitutionnelle a dit pour droit, dans l'arrêt n/ 213/2004 du 21 décembre 2004, qu'elle ne méconnaissait pas l'article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. Toutefois, le champ d'application de l'article D.21, § 1^{er}, alinéa 2, est beaucoup plus étendu que celui de la disposition précitée du décret du 27 juin 1996. Il couvre en effet les infractions commises dans l'ensemble des matières visées à l'article D.1, § 2, et non plus seulement les infractions au décret du 27 juin 1996. On ne peut dès lors raisonnablement considérer que, ce faisant, l'avant-projet de décret se limiterait, pour reprendre l'expression utilisée dans l'arrêt n/ 213/2004 du 21 décembre 2004, à modifier "les modalités purement formelles et techniques de la sanction" dont il s'agit.

⁽⁶⁶⁾ Sous réserve cependant du fait qu'en ce qui concerne l'interdiction d'exercer une activité et la fermeture d'un établissement, l'article 7*bis* du Code pénal prévoit une exception lorsque l'activité en cause relève d'une mission de service public.

Ceci étant, il convient de relever que le pouvoir que l'article D.21, § 1^{er}, alinéa 2, donne au juge, dans l'hypothèse particulière où il y a récidive, d'"ordonner au condamné la cessation temporaire ou définitive des activités soumises à permis d'environnement, déclaration ou agrément", semble déjà couvert par celui que donne également au juge l'article D.60, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3/ - laquelle disposition a obtenu l'avis conforme du Conseil des ministres - de condamner le contrevenant, en toutes circonstances, "à cesser toute exploitation, pendant la durée qu'il détermine, à l'endroit où l'infraction a été commise".

Dans ces conditions, l'omission de l'article D.21, § 1^{er}, alinéa 2, du texte en projet, s'impose de toute façon.

2.3. Compte tenu de ce qu'il y a dès lors lieu d'omettre l'article D.21, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, l'avis conforme du Conseil des ministres n'est plus requis que pour les articles D.46 et D.47, dans la mesure où ces dispositions ont vocation à s'appliquer dans d'autres hypothèses que celle relative aux personnes morales pouvant être considérées comme pénalement responsables et reconnues coupables de crimes ou de délits.

3. Enfin, il peut être considéré que l'article D.48 et l'article D.49, § 3, ne requièrent pas l'avis conforme du Conseil des ministres : ces dispositions n'ont en effet d'autre objet que de reprendre des règles figurant actuellement dans les lois du 28 février 1882 et du 1^{er} juillet 1954 ⁽⁶⁷⁾ et peuvent donc être considérées comme n'établissant pas, d'un point de vue matériel, de nouvelle peine ⁽⁶⁸⁾.

⁽⁶⁷⁾ Voir :
- dans la loi du 28 février 1882, l'article 31, alinéa 2;
- dans la loi du 1^{er} juillet 1954, les articles 7, 13, 18, 19, 20 et 23.

⁽⁶⁸⁾ Ceci étant, comme indiqué plus haut, ces dispositions s'exposent à d'autres critiques (Voir l'observation générale III, 3, b).

VIII. L'attribution de missions de police judiciaire à des personnes autres que des agents assermentés du Gouvernement ou d'organismes ressortissant à son autorité ou à son contrôle

1.1. Le chapitre 2 de l'avant-projet de décret confère à diverses catégories de personnes, sans préjudice des devoirs qui incombent en la matière aux officiers de police judiciaire, le pouvoir de rechercher et de constater les infractions auxquelles s'applique l'avant-projet de décret.

1.2. Ces personnes se voient ainsi attribuer des missions de police judiciaire.

À cet effet, l'article D.3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet de décret charge le Gouvernement de désigner les agents chargés de ces missions. L'article D.3, § 1^{er}, alinéa 2, habilite, en outre, le Gouvernement à désigner, " parmi les agents statutaires ou contractuels chargés de contrôler le respect des lois, ceux ayant la qualité d'officier de police judiciaire". Ce même article précise, en son paragraphe 1^{er}, alinéa 3, que les compétences de police judiciaire ne peuvent être exercées que par des agents ayant prêté serment devant le tribunal de première instance de leur résidence administrative.

Par ailleurs, ce même article D.3 prévoit, en son paragraphe 2, que, sans préjudice des compétences dévolues au bourgmestre et à la police locale, chaque conseil communal peut désigner "les agents communaux chargés de contrôler le respect des lois et des décrets visés à l'article D.1, § 1^{er}, et de constater les infractions", lesquelles, en vertu de l'article D.2, 5/, de l'avant-projet de décret, sont définies comme étant "tout crime, délit et contravention défini par ou en vertu du présent décret ou par les lois et décrets visés à l'article D.1^{er}".

L'article D.5 de l'avant-projet de décret dispose encore que, "[s]ans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire, le contrôle du respect des lois et décrets visés à l'article D.1, § 1^{er}, et la constatation des infractions sont assurés concurremment par les agents visés à l'article D.3", lesquels, en application de l'article D.4 de l'avant-projet de décret, constatent les infractions par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire et transmis au procureur du Roi dans le délai imparti à cet effet.

.../...

Les diverses dispositions dont il vient d'être question sont groupées dans la section 1^{re} du chapitre 2 de l'avant-projet de décret, intitulée "Agents chargés de la surveillance". Ce vocable, qui vise aussi bien les agents communaux désignés sur la base de l'article D.3, § 2, que les agents désignés par le Gouvernement en application de l'article D.3, § 1^{er}, est le plus souvent utilisé dans la suite de l'avant-projet de décret, sans qu'il ne soit fait aucune distinction selon que la "surveillance" en question consiste à exercer des missions relevant uniquement de la police administrative ou des missions de police judiciaire. L'avant-projet de décret ne distingue pas, parmi les agents chargés de la surveillance, entre, d'une part, ceux qui ne seraient habilités à intervenir et à constater les manquements auxquels s'applique le décret que dans le cadre de l'accomplissement de missions relevant spécifiquement de la police administrative et, d'autre part, ceux qui, parmi ces agents et outre ces mêmes compétences de police administrative, se verraient également confier des missions de police judiciaire au sens des dispositions susvisées de l'avant-projet de décret, certains d'entre eux étant même revêtus à cet effet de la qualité d'officier de police judiciaire.

1.3. Si le texte en projet établissait une distinction claire, parmi les agents chargés de la surveillance, entre ceux qui ne seraient uniquement chargés que de missions relevant de la police administrative - et dont les procès-verbaux de constatation seraient, le cas échéant, transmis au procureur du Roi en application de l'article 29 du Code d'instruction criminelle -, et ceux revêtus, en outre, de la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire leur permettant d'accomplir également des actes relevant de la police judiciaire, il n'y aurait alors aucun inconvénient à ce que soient également désignés pour faire partie de la première catégorie d'agents "chargés de la surveillance", des agents communaux désignés à cette fin par chaque conseil communal et ce, conformément à l'article 6, § 1^{er}, VIII, dernier alinéa, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Encore conviendrait-il toutefois que l'avant-projet de décret soit alors revu afin d'établir aussi clairement que possible la distinction, d'une part, entre les tâches

qui se rattachent à la police administrative proprement dite et celles qui relèvent de la police judiciaire ⁽⁶⁹⁾ et, d'autre part, entre les diverses catégories d'agents appelés à intervenir dans l'une ou l'autre de ces polices.

1.4. Telle n'est toutefois pas l'optique suivie par les auteurs de l'avant-projet de décret. En effet, les dispositions de l'avant-projet de décret qui pourraient être considérées comme relevant de la police administrative et celles qui doivent, au contraire, être considérées comme appartenant à la police judiciaire sont conçues comme formant un tout indissociable.

Ceci résulte, notamment, de certaines compétences d'investigation reconnues à tous les agents chargés de la surveillance ⁽⁷⁰⁾, de même que des pouvoirs conférés à ceux-ci de proposer, dans certaines conditions et pour certaines des infractions expressément énumérées à l'article D.63, § 2, de l'avant-projet de décret, une transaction qui, si elle est acceptée par le contrevenant, entraîne, dès le paiement de la somme

⁽⁶⁹⁾ Sur la distinction qu'il convient d'établir entre les compétences exercées dans le cadre de la police administrative et celles qui relèvent de la police judiciaire, voir, notamment, l'avis 33.832/1 donné le 24 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret du 30 avril 2004 tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn (voir l'observation générale 2 dans lequel la section de législation du Conseil d'Etat a, notamment, posé la question si une disposition relative à la saisie avait bien sa place dans une matière relevant de la seule police administrative) et l'avis 40.352/1 donné le 15 juin 2006, sur un avant-projet de loi "introduisant le Code de droit pénal social" (observation générale 2 et observations particulières 1 sous les articles 34 et 38 en projet, 1 sous l'article 39 en projet et 1 sous l'article 54 en projet) (Doc. parl., Chambre, 2006 - 2007, n/ 3059/1).

De même, dans l'avis 41.466/4 donné le 16 avril 2007, sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale relative aux chantiers en voirie, la section de législation n'a pas émis d'objection à ce que des agents des communes soient désignés pour surveiller l'exécution de l'ordonnance en projet, étant entendu que ces agents ne devaient pas être revêtus de la qualité d'agents ou d'officiers de police judiciaire et que la méconnaissance des dispositions ordonnantielles n'était susceptible de donner lieu qu'à des amendes administratives (observation particulière sous l'article 96 en projet), et non à des poursuites pénales.

⁽⁷⁰⁾ Notamment en matière de saisie ou de séquestre (article D.9, 8/ et 9/, de l'avant-projet de décret).

convenue et sauf si le ministère public s'y oppose dans un délai donné, l'extinction de l'action publique ⁽⁷¹⁾.

1.5. Dans cette mesure, les agents auxquels est reconnu le pouvoir d'exercer des missions de police judiciaire et qui n'ont pas la qualité d'officier de police judiciaire, en application de l'article D.3, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet de décret, appartiennent, nécessairement, à la catégorie résiduelle des agents de police judiciaire ⁽⁷²⁾.

1.6.1. Or, en vertu de l'article 11, alinéa 3, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, un décret ne peut accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire qu'aux "agents assermentés du Gouvernement de Communauté ou de Région ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement de Communauté ou de Région".

Il résulte de cette disposition que le législateur régional ne peut donc pas accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire à d'autres catégories de personnes ⁽⁷³⁾.

⁽⁷¹⁾ Voir l'article D.63, § 3, de l'avant-projet de décret.

⁽⁷²⁾ Les personnes qui exercent des missions de police judiciaire se classent, en effet, 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'officiers de police judiciaire (M. FRANCHIMONT, A. JACOBS et A. MASSET, Manuel de procédure pénale, 2^e éd., Larcier, 2006, pp. 264 à 269).

⁽⁷³⁾ Voir sur ce point divers avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment les avis suivants : l'avis 23.417/2, donné le 18 janvier 1995 sur l'avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et services de location de voitures avec chauffeur (Doc. C.R.B., A-368/1-94/95, p. 49); l'avis 24.728/2, donné le 21 février 1996 sur une proposition de décret "concernant la recherche et la constatation des infractions aux décrets de la Région wallonne" (Doc. Parl. wall., sess. extr. 1995, n/ 43/2, p. 2); l'avis 26.769/4, donné le 23 février 1998 sur l'avant-projet devenu le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement (Doc. Parl. wall., 1997-1998, n/ 392/1, p. 83); l'avis 32.347/4, donné le 15 avril 2002 sur l'avant-projet devenu le décret du 12 décembre 2002 relatif à la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine (Doc. Parl. wall., 2001-2002, n/ 390/1, p. 18); l'avis 35.971/4, donné le 26 janvier 2004 sur un avant-projet de décret "relatif au Code forestier" (Doc. Parl. wall., 2003-2004, n/ 703/1, p. 40).

1.6.2. En l'espèce, le chapitre 2 de l'avant-projet de décret envisage de conférer des missions de police judiciaire à des agents assermentés du Gouvernement.

Mais il va aussi plus loin, puisque, comme déjà indiqué, il donne à des agents communaux désignés par les autorités communales le pouvoir de rechercher et de constater les infractions aux législations visées à l'article D.1, § 1^{er} ⁽⁷⁴⁾.

En ce qui concerne l'attribution de missions de police judiciaire à des agents communaux, il ne peut être soutenu que ces derniers seraient des agents d'"organismes ressortissant au contrôle du Gouvernement" au sens de l'article 11, alinéa 3, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Certes, les communes sont soumises à la tutelle qu'exerce le Gouvernement wallon. Toutefois, outre le fait que ceci ne vaut pas pour toutes les communes situées sur le territoire de la Région wallonne ⁽⁷⁵⁾, il convient d'observer qu'en faisant état d'"organismes ressortissant au contrôle du Gouvernement", l'article 11, alinéa 3, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne vise pas les communes. En effet, lorsque le législateur a, à la suite de la suggestion qui lui en avait été faite par la section de législation du Conseil d'État ⁽⁷⁶⁾, modifié l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 pour permettre aux Communautés et aux Régions de conférer la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire à des agents d'"organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement de Communauté ou de Région", il a ainsi clairement voulu viser les agents des personnes de droit public dépendant des Communautés et des Régions, ce qui n'est pas le cas des communes ⁽⁷⁷⁾.

⁽⁷⁴⁾ Voir en ce sens le chapitre 2, en particulier l'article D.3, § 2.

⁽⁷⁵⁾ Ainsi, la tutelle sur les communes situées sur le territoire de la région de langue allemande est de la compétence de la Communauté germanophone (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, 5/, des décrets du 27 mai 2004 et du 1^{er} juin 2004 relatifs à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés).

⁽⁷⁶⁾ Avis 21.990/VR, donné le 18 décembre 1992 sur une proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État (Doc. parl., Sénat, 1992/1993, n/ 558/2, p. 7).

⁽⁷⁷⁾ Les avis 23.417/2, 24.728/2, 26.769/4 et 32.347/4, précités, indiquent expressément que le législateur régional ne peut accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire à des autorités communales ou des agents communaux.

En conséquence, en tant qu'il confère des missions de police judiciaire à des agents communaux, l'avant-projet de décret excède les compétences que tient la Région wallonne de l'article 11, alinéa 3, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980.

1.6.3. Le législateur régional pourrait-il toutefois se prévaloir, sur ce point, de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qui permet aux Communautés et aux Régions de prendre des dispositions relatives à des matières pour lesquelles elles ne sont pas compétentes, si ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ?

Ceci impliquerait qu'il soit établi, d'une part, qu'il est nécessaire de conférer les missions de police judiciaire envisagées à des agents communaux - ce qui devrait ressortir de l'exposé des motifs - et, d'autre part, compte tenu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, que la matière dont il s'agit se prête à un règlement différencié et que l'incidence de la règle envisagée sur cette matière est seulement marginale ⁽⁷⁸⁾.

S'agissant de l'attribution à des agents communaux du pouvoir de rechercher et de constater les infractions à l'ensemble des législations visées à l'article D.1, § 1^{er}, de l'avant-projet de décret, il est douteux, au regard de sa jurisprudence bien établie en la matière, qu'une telle attribution transversale de compétence, visant des pans entiers de la matière de l'environnement en Région wallonne ⁽⁷⁹⁾, puisse être considérée par la Cour constitutionnelle - si cette dernière devait être amenée à se prononcer sur la question -, comme n'ayant qu'une incidence marginale.

⁽⁷⁸⁾ Ces deux dernières conditions résultent d'une jurisprudence constante de la Cour, depuis l'arrêt n/ 7 du 20 décembre 1985.

⁽⁷⁹⁾ Les législations énumérées à l'article D.1, § 1^{er}, règlent la totalité ou la quasi-totalité des matières qu'attribuent à la Région wallonne le II, le 2/ du III, l'alinéa 1^{er}, 5/, du VI, et l'alinéa 1^{er}, e), du VII, de l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En conclusion, les auteurs de l'avant-projet de décret sont invités à réexaminer, à la lumière des observations qui précèdent, les dispositions en projet relatives à l'attribution de la qualité d'agent de police judiciaire à des agents communaux dans le cadre de la surveillance des diverses législations visées à l'article D.1, § 1^{er}, de l'avant-projet de décret.

2. Le chapitre 3 de l'avant-projet de décret attribue à diverses catégories de personnes le pouvoir de rechercher et de constater les infractions à la loi du 28 février 1882 sur la chasse et à la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale.

Parmi ces personnes figurent des personnes autres que des agents assermentés du Gouvernement ou d'organismes ressortissant à son autorité ou à son contrôle.

Ceci appelle, au regard de l'article 11, alinéa 3, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, une observation analogue à ce qui a été dit ci-dessus.

Toutefois, pour autant que les auteurs de l'avant-projet de décret établissent concrètement leur nécessité, les dispositions en projet qui attribuent à diverses catégories de personnes autres que des agents assermentés du Gouvernement ou d'organismes ressortissant à son autorité ou à son contrôle, le pouvoir de rechercher et de constater les infractions à la loi du 28 février 1882 sur la chasse et à la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale, paraissent pouvoir être fondées sur l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 : le champ d'application de ces dispositions est, en effet, limité aux infractions aux deux lois précitées, de sorte que la condition de l'incidence marginale peut être considérée comme remplie; en outre, la matière se prête à un règlement différencié, dès lors que, pour l'essentiel, les dispositions en question reprennent des règles figurant déjà dans les lois du 28 février 1882 et du 1^{er} juillet 1954.

IX. Les dispositions prévoyant la faculté de saisir des objets relèvent-elles de la compétence de la Région wallonne ?

Plusieurs dispositions de l'avant-projet de décret - en l'occurrence, d'une part, l'article D.9, 8/, qui s'applique à toute infraction à l'une des législations qu'énumère l'article D.1, § 1^{er}, et, d'autre part, l'article D.20 et l'article D.49, § 2, qui s'appliquent en cas d'infraction à la loi du 1^{er} juillet 1954 sur la pêche fluviale⁽⁸⁰⁾ - permettent aux agents chargés de rechercher et de constater les infractions en cause de procéder à la saisie des objets qui ont servi à commettre celles-ci, voire des objets mêmes des infractions.

En matière pénale, la saisie est une mesure conservatoire, prise dans le cadre d'une information ou d'une instruction, destinée à recueillir des preuves, et impliquant que le bien sur lequel elle porte soit mis sous le contrôle des autorités judiciaires en vue de sa production ultérieure devant les juridictions.

A priori, eu égard à la compétence que détient l'autorité fédérale de régler la forme des poursuites pénales et compte tenu que l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 n'attribue pas aux Communautés et aux Régions le pouvoir de prendre des dispositions relatives à la saisie, la Région wallonne n'est pas compétente pour adopter des règles en ce domaine. Et il y a lieu de rappeler que des dispositions fédérales règlent assez précisément la matière⁽⁸¹⁾.

⁽⁸⁰⁾ Au passage, on relève que l'article D.49, § 2, fait double emploi avec l'article D.20, puisqu'il permet d'opérer des saisies que couvre déjà cette dernière disposition.

⁽⁸¹⁾ Voir, tout particulièrement, les articles 28^{sexies} à 28^{octies}, 35 à 39^{bis}, 61^{quater} à 61^{sexies}, 89 et 89^{bis} du Code d'instruction criminelle, l'arrêté royal n° 260 du 24 mars 1936 sur la détention au greffe et la procédure en restitution des choses saisies en matière répressive, et la loi du 26 mars 2003 portant création d'un Organe central pour la saisie et la confiscation et portant des dispositions sur la gestion à valeur constante des biens saisis et sur l'exécution de certaines sanctions patrimoniales.

Le législateur régional peut-il dès lors adopter des règles particulières en la matière en se prévalant de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ?

Ceci impliquerait d'abord que la Région wallonne établisse concrètement que l'adoption de telles règles particulières, distinctes des dispositions fédérales existantes, est nécessaire à l'exercice de ses compétences.

Compte tenu de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, il faut aussi s'assurer, d'une part, que la matière se prête à un règlement différencié et, d'autre part, que l'incidence des dispositions envisagées est seulement marginale ⁽⁸²⁾. Sans doute peut-on estimer qu'en l'espèce la première de ces deux conditions est remplie. Quant à la seconde condition, il convient de distinguer : si l'on peut tenir pour marginale l'incidence de dispositions particulières relatives à la saisie quand, à l'instar des articles D.20 et D.49, § 2, en projet, ces dispositions sont limitées aux hypothèses d'infractions à une législation bien déterminée, il est par contre douteux que tel soit le cas d'une disposition qui, tel l'article D.9, 8/, en projet, permet de saisir des objets ayant servi à commettre des infractions dans des domaines correspondant à plusieurs pans entiers des compétences de la Région wallonne ^{(83) (84)}.

La section de législation observe toutefois que tout grief d'incompétence de la Région wallonne serait écarté, si la saisie envisagée était conçue comme une simple mesure de police administrative, uniquement destinée à retirer de la circulation des objets pouvant être source d'une atteinte à l'environnement. Mais il conviendrait alors que le décret en projet soit revu en conséquence.

⁽⁸²⁾ Comme déjà indiqué, ces deux dernières conditions résultent d'une jurisprudence constante de la Cour, depuis l'arrêt n° 7 du 20 décembre 1985.

⁽⁸³⁾ L'article D.9, 8/, s'applique en cas d'infraction aux législations énumérées à l'article D.1, § 1^{er}, qui, comme déjà indiqué, règlent la totalité ou la quasi-totalité des matières qu'attribuent à la Région wallonne le II, le 2/ du III, l'alinéa 1^{er}, 5/, du VI, et l'alinéa 1^{er}, e), du VII, de l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁽⁸⁴⁾ Voir, pour une réserve analogue, l'observation générale VIII.

X. Le régime d'"extinction éventuelle de l'action publique moyennant le paiement d'une somme"

1. Le chapitre 7 de l'avant-projet de décret organise ce que son intitulé appelle un mécanisme d'"extinction éventuelle de l'action publique moyennant le paiement d'une somme".

Compte tenu du fait que l'application de ce mécanisme est confiée aux agents chargés de la recherche et de la constatation des infractions, que sa mise en oeuvre requiert l'accord de l'auteur de l'infraction, et que les sommes perçues sont versées à la Région wallonne, il s'agit en réalité d'un mécanisme de transaction administrative. Le texte gagnerait à le présenter de la sorte.

2. L'avant-projet de décret s'attache à déterminer les effets de l'application du mécanisme envisagé sur l'exercice de l'action publique par le ministère public.

Toutefois, il omet de prendre en considération d'autres cas de figure également susceptibles de se présenter, tels ceux où le ministère public envisage de faire usage ou fait usage des pouvoirs que lui attribuent les articles 216*bis* et 216*ter* du Code d'instruction criminelle ⁽⁸⁵⁾, ou encore, comme déjà indiqué, ceux, prévus par l'article 120 du Code forestier, où le droit d'exercer l'action publique est également reconnu à l'administration forestière ⁽⁸⁶⁾.

Par ailleurs, le texte en projet est en défaut de déterminer comment il y a lieu de combiner le régime ici examiné et le système d'amendes administratives que prévoit le chapitre 8 de l'avant-projet de décret.

⁽⁸⁵⁾ Comparer avec l'article D.4, alinéa 2, de l'avant-projet de décret, en application duquel les agents chargés de la surveillance peuvent, s'ils l'estiment opportun, suggérer au procureur du Roi de faire application de ces dispositions.

⁽⁸⁶⁾ Voir *supra*, l'observation générale III, 2, b), second tiret.

3. Il résulte de l'article D.63, §§ 1^{er} et 2, que le régime que met en place l'avant-projet de décret est destiné à s'appliquer à des hypothèses impliquant la réunion de plusieurs conditions : l'existence d'un flagrant délit, la constatation d'une des infractions qu'énumère le texte, et la condition que "le fait n'a pas causé de dommage immédiat à autrui".

En ce qui concerne la détermination des infractions auxquelles s'applique le régime envisagé, il ressort du commentaire de l'article D.63 que donne l'exposé des motifs que l'intention des auteurs du texte est de viser uniquement des infractions de troisième catégorie. On note cependant que certaines des infractions qu'énumère le texte, en l'occurrence celles qui sont citées au 1/ et au 2/ du paragraphe 2 de l'article D.63, ne relèvent pas nécessairement de la troisième catégorie. Par ailleurs, le texte en projet est loin de viser toutes les infractions de troisième catégorie. La section de législation n'aperçoit dès lors pas - ou, en tout cas, pas de manière suffisamment claire et systématique - quels sont les critères précis, admissibles au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, qui ont présidé au choix des infractions auxquelles peut s'appliquer le mécanisme en projet.

Par ailleurs, il est permis de s'interroger sur la pertinence, dans un dispositif applicable à des cas d'infractions à des législations environnementales, de la condition selon laquelle "le fait n'a pas causé de dommage immédiat à autrui" : ces législations sont en effet loin d'avoir pour objet, ou, en tout cas, pour seul objet, d'éviter de causer des dommages aux personnes. Si cette restriction est voulue par les auteurs de l'avant-projet de décret, il conviendrait de s'en expliquer dans l'exposé des motifs.

Enfin, le texte en projet ne distingue pas selon que les infractions auxquelles il s'applique sont ou non régularisables ou régularisées. Or, il est douteux qu'il soit compatible avec le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi de permettre l'application d'un régime de transaction administrative sans opérer de distinction tenant au fait que l'infraction en cause est ou n'est pas régularisable ou régularisée ⁽⁸⁷⁾.

⁽⁸⁷⁾ Voir, en ce sens, l'avis 35.971/4 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 26 janvier 2004 sur un avant-projet de décret relatif au Code forestier (Doc. Parl. wall., 2003-2004, n/ 703/1, p. 63).

4. L'article D.63, § 7, est rédigé comme suit :

"Lorsque l'agent ayant constaté l'infraction et le flagrant délit l'estime pertinent, il peut imposer au contrevenant de remettre les lieux dans leur pristin état. Les modalités d'exécution seront fixées par le Gouvernement".

Cette disposition doit être fondamentalement revue pour tenir compte des observations suivantes :

a) La question se pose d'abord de savoir quelle est la place de cette disposition dans le régime qu'établit le chapitre 7 de l'avant-projet de décret.

À lire l'exposé des motifs, il s'agit d'une "alternative à la perception immédiate" qu'organise ce chapitre.

Force est cependant de constater que le dispositif n'est pas en ce sens.

b) Une autre discordance doit être relevée entre le dispositif et l'exposé des motifs.

Tel qu'il est formulé, le texte en projet prévoit que l'agent ayant constaté une infraction a le pouvoir d'"imposer" au contrevenant l'obligation de remettre les lieux dans leur pristin état.

Par contre, selon l'exposé des motifs, le pouvoir donné à l'agent qui a constaté l'infraction a seulement pour objet de "proposer" à l'auteur de celle-ci de remettre les lieux en état, ce qui semble impliquer que la mesure envisagée doit être soumise à l'accord du contrevenant.

c) L'avant-projet de décret laisse aussi sans réponse le point de savoir comment il y a lieu de combiner la disposition à l'examen et l'article D.12.

d) Comme déjà indiqué⁽⁸⁸⁾, en prévoyant seulement la remise des lieux dans leur pristin état, sans envisager d'autres mesures, le texte en projet est loin d'épuiser tous les types de mesures qui peuvent être prises pour effacer concrètement les effets des diverses infractions auxquelles il s'applique.

e) Enfin, l'habilitation donnée au Gouvernement de fixer les "modalités d'exécution" de la disposition à l'examen est excessivement large.

XI. Le régime d'amendes administratives

1. Le chapitre 8 de l'avant-projet de décret organise un régime d'amendes administratives, avec ouverture d'un recours juridictionnel devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel, selon la catégorie à laquelle appartient l'infraction.

Il n'est pas contestable que ces amendes ont un caractère à la fois préventif et répressif. En outre, elles peuvent atteindre, dans certains cas, des montants relativement élevés.

Dans ces conditions, il y a lieu de considérer qu'elles présentent un caractère pénal au sens, notamment, de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et de l'article 14 du pacte international relatif aux droits civils et politiques.

C'est au bénéfice de cette précision qu'est examiné le chapitre 8.

⁽⁸⁸⁾ Voir supra, l'observation générale IV, 2.

2. Les amendes administratives envisagées pourraient être infligées pour toute infraction de deuxième ou de troisième catégorie ⁽⁸⁹⁾. Le système mis en place est en ce sens que, pour reprendre les termes utilisés dans la première phrase de l'article D.65, alinéa 1^{er}, "les infractions constatées sont poursuivies par voie d'amende administrative, à moins que le ministère public ne juge, compte tenu de la gravité de l'infraction, qu'il y a lieu à poursuites pénales", l'avant-projet de décret organisant une procédure en vertu de laquelle le procureur du Roi dispose d'un délai de soixante jours pour se prononcer sur ce point. Le dernier alinéa de l'article D.66 précise à cet égard que "Passé ce délai de soixante jours, les faits spécifiés dans le procès-verbal ne pourront être sanctionnés que de manière administrative".

Ceci appelle les observations suivantes :

a) La question se pose de savoir s'il est admissible, au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, de mettre en place un système dans lequel de très nombreuses infractions - comme tel est le cas de l'ensemble formé par les infractions de deuxième et de troisième catégories prévues par l'avant-projet de décret - peuvent indifféremment faire l'objet, tantôt de sanctions pénales, tantôt d'amendes administratives, sans que le législateur n'opère à cet égard de distinction tenant au degré de gravité des infractions en cause.

Sans doute, comme le confirme expressément la première phrase de l'article D.65, alinéa 1^{er}, le ministère public dispose-t-il du pouvoir d'apprécier cas par cas le degré de gravité des infractions, ce qui est censé avoir pour effet de permettre que les infractions les plus graves parmi les infractions de deuxième et de troisième catégories prévues par l'avant-projet de décret donnent lieu à des poursuites pénales, et non pas à l'application du régime envisagé d'amendes administratives.

⁽⁸⁹⁾ Une disposition, l'article D.67, alinéa 5, première phrase, évoque explicitement l'hypothèse où des amendes administratives seraient infligées pour des infractions de première catégorie. De leur côté, l'article D.68, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, et l'article D.69, alinéa 2, sont libellés en des termes dont il pourrait être déduit qu'il n'est pas exclu que des infractions de première catégorie fassent l'objet d'amendes administratives. Comme l'ont confirmé les déléguées du ministre, l'intention des auteurs de l'avant-projet n'est cependant pas en ce sens. Le texte devra évidemment être revu en conséquence.

Toutefois, en ayant présente à l'esprit l'importance qu'en son article 151, § 1^{er}, seconde phrase, la Constitution attache aux prérogatives propres du ministère public en ce qui concerne l'exercice éventuel de l'action publique, il est permis de se demander si le délai de rigueur de soixante jours que l'avant-projet de décret donne au ministère public pour se prononcer sur l'intentement de poursuites pénales, est toujours suffisant pour permettre effectivement au ministère public d'exercer son pouvoir d'appréciation en parfaite connaissance de cause et d'intenter ainsi des poursuites pénales, comme le veut la logique du régime mis en place, pour les plus graves des infractions qui sont soumises à celui-ci.

À cet égard, il serait plus conforme au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi de mettre en place un système attachant au délai donné au ministère public pour se prononcer sur un dossier, une portée et un effet différents selon le degré de gravité que présentent de prime abord, in abstracto, les infractions en cause⁽⁹⁰⁾ ⁽⁹¹⁾ : le principe précité que consacrent la première phrase de l'article D.65, alinéa 1^{er}, et le dernier alinéa de l'article D.66 serait seulement appliqué aux infractions *a priori* les moins graves, tandis que, pour les autres, une amende administrative ne pourrait être infligée qu'au cas où le ministère public aurait fait savoir, dans le délai qui lui est imparti, qu'il ne compte pas mettre en oeuvre les pouvoirs qui sont les siens.

b) Par ailleurs, au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, il convient aussi d'être attentif à éviter toute discrimination due à une disproportion entre les montants des amendes que peut encourir l'auteur d'une infraction déterminée, selon qu'il s'agit d'une amende administrative ou d'une amende pénale⁽⁹²⁾.

⁽⁹⁰⁾ Voir à ce sujet l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 6/2006 du 18 janvier 2006 (en particulier le considérant B.6.3), à propos du régime d'amendes administratives établi par l'article 119*bis* de la nouvelle loi communale.

⁽⁹¹⁾ La distinction que fait l'avant-projet de décret entre les infractions de deuxième et de troisième catégories pourrait à cet égard constituer un critère déterminant de différenciation.

⁽⁹²⁾ Ceci en ne perdant pas de vue le fait qu'en ce qui concerne les amendes pénales - mais non pas les amendes administratives -, il y a lieu d'appliquer la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales.

En l'état de l'avant-projet de décret, il n'est pas possible de se prononcer de manière définitive sur ce point, puisque, comme déjà indiqué, l'avant-projet est en défaut de fixer le montant maximum des amendes pénales ⁽⁹³⁾.

c) Enfin, si l'avant-projet de décret s'attache à déterminer la manière de combiner le régime d'amendes administratives et l'exercice de l'action publique par le ministère public, il omet de prendre en considération d'autres cas de figure également susceptibles de se présenter, tels :

- ceux où le ministère public envisage de faire usage ou fait usage des pouvoirs que lui attribuent les articles 216*bis* et 216*ter* du Code d'instruction criminelle;
- les hypothèses, prévues par l'article 120 du Code forestier, où le droit d'exercer l'action publique est également reconnu à l'administration forestière;
- ou, encore, les cas où peut s'appliquer le mécanisme d'"extinction éventuelle de l'action publique moyennant le paiement d'une somme" que prévoit le chapitre 7 de l'avant-projet de décret.

3. L'avant-projet de décret prévoit que, dans certaines hypothèses, l'amende administrative dont il organise le régime peut être infligée par un fonctionnaire que désigne à cette fin le conseil communal, sur la base de l'article D.72.

Il appelle, sur ce point, les observations suivantes :

a) Il résulte des alinéas 3 et 4 de l'article D.64 que c'est seulement dans l'hypothèse d'infractions de troisième catégorie que le fonctionnaire désigné à cette fin par le conseil communal peut infliger une amende administrative.

⁽⁹³⁾ Voir l'observation générale V, 3.

Selon les mêmes dispositions, le "fonctionnaire sanctionnateur", qui, comme le fait apparaître l'article D.2, 4/, est un fonctionnaire régional, peut, lui aussi, infliger une amende administrative en pareille hypothèse.

L'alinéa 3 est rédigé en des termes indiquant la volonté des auteurs du texte que, dans l'hypothèse d'une infraction de troisième catégorie, l'amende puisse être infligée, ou bien par le fonctionnaire sanctionnateur, ou bien par le fonctionnaire qu'a désigné le conseil communal ⁽⁹⁴⁾.

À cette fin, l'alinéa 4 tend à déterminer de manière distincte, d'une part, les cas dans lesquels la compétence de prendre la décision est réservée au fonctionnaire désigné par le conseil communal et, d'autre part, ceux dans lesquels c'est le fonctionnaire sanctionnateur qui exerce cette compétence.

Toutefois, force est de constater que, telle qu'elle est rédigée, cette disposition n'exclut pas que, pour un même fait, une amende administrative puisse être prononcée aussi bien par le fonctionnaire que désigne à cette fin le conseil communal que par le fonctionnaire sanctionnateur : ainsi en va-t-il si une même infraction, prévue dans un règlement communal visé à l'article D.71, est constatée aussi bien par l'une des autorités ou l'un des agents cités dans la première phrase de l'article D.64, alinéa 4 ⁽⁹⁵⁾, que par un agent désigné en vue de rechercher et de constater les infractions sur la base de l'article D.3, § 1^{er}.

⁽⁹⁴⁾ L'alinéa 3 est rédigé en ce sens qu'"en cas d'infraction de troisième catégorie, l'amende est infligée soit par le fonctionnaire sanctionnateur, soit par le fonctionnaire désigné en vertu de l'article D.3, § 2". Comme l'ont confirmé les déléguées du ministre, c'est erronément qu'il est fait état ici du fonctionnaire désigné en vertu de l'article D.3, § 2, l'intention des auteurs du texte étant de viser le fonctionnaire désigné par le conseil communal en vertu de l'article D.72.

⁽⁹⁵⁾ Ceci bien sûr sous réserve de ce qui a été dit dans l'observation générale VIII.

Ceci ne pourrait être admis : il en résulterait, en effet, une violation du principe *non bis in idem*, consacré par l'article 14, § 7, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en vertu duquel "nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays".

b) En vertu de l'article D.64, alinéa 4, première phrase, l'une des conditions auxquelles le fonctionnaire désigné à cette fin par le conseil communal peut infliger une amende administrative pour une infraction de troisième catégorie, tient en ce que cette infraction "est incriminée dans le règlement communal" visé à l'article D.71, lequel prévoit, d'une part, que "le conseil communal est habilité à incriminer, en tout ou en partie, par voie de règlement communal, des faits constitutifs d'infractions de troisième catégorie au sens du présent décret" et, d'autre part, que "les incriminations de troisième catégorie visées dans le règlement communal seront passibles d'une amende dont le montant, apprécié par le fonctionnaire désigné à l'article D.72, sera fixé conformément à l'article D.65, alinéa 2, 2/".

Tel qu'il est rédigé, l'avant-projet de décret manque de clarté en ce qui concerne l'objet précis des règlements communaux en question.

Formulé en ce sens que les règlements communaux "incriminent" des faits constitutifs d'infractions de troisième catégorie au sens du décret en projet, le texte est susceptible de donner à penser que ces règlements pourraient ériger en infractions autonomes les faits ou certains des faits que le décret en projet érige lui-même déjà en infractions de troisième catégorie, et pourraient même, éventuellement, y attacher des sanctions pénales. Ceci serait source d'équivoque et de confusion.

Or, en réalité, comme l'ont confirmé les déléguées du ministre, l'intention des auteurs du texte est en ce sens que le seul objet que puissent avoir les règlements communaux envisagés consiste à prescrire que toutes ou certaines des infractions de troisième catégorie peuvent donner lieu à l'application d'une amende administrative par le fonctionnaire que désigne à cette fin le conseil communal, et, le cas échéant, à préciser, dans le respect de la fourchette prévue par l'article D.65, alinéa 2, 2/, les montants des amendes applicables.

c) L'article D.72 règle la désignation, par le conseil communal, du fonctionnaire chargé d'infliger les amendes administratives.

En principe, il s'agit du secrétaire communal ou d'"un fonctionnaire d'un niveau pour lequel un diplôme universitaire de deuxième cycle ou un diplôme équivalent est requis".

Toutefois, selon l'alinéa 3 de ce même article,

"Lorsque, au sein de l'administration communale, le secrétaire communal n'est pas disponible et lorsque aucun autre fonctionnaire d'un niveau pour lequel un diplôme universitaire de deuxième cycle ou un diplôme équivalent est requis n'est disponible, le conseil communal demande au conseil provincial de proposer un fonctionnaire provincial d'un niveau pour lequel un diplôme universitaire de deuxième cycle ou un diplôme équivalent est requis. Le conseil communal désigne ce fonctionnaire en qualité de fonctionnaire chargé d'infliger les amendes administratives. Ce fonctionnaire provincial bénéficie du statut de receveur spécial dispensé de cautionnement".

La solution alternative ainsi prévue lorsqu'aucun fonctionnaire communal répondant aux conditions requises "n'est disponible" ⁽⁹⁶⁾, gagnerait à être revue. Il est, en effet, pour le moins singulier de charger un fonctionnaire provincial, qui, apparemment, conserve cette qualité, de fonctions qui en font un organe de la commune. En outre, l'avant-projet de décret manque totalement de précision lorsqu'il indique que l'intéressé "bénéficie du statut de receveur spécial dispensé de cautionnement".

4. L'article D.68 organise une procédure de recours contre les décisions prises en application du chapitre 8 en matière d'amende administrative. Ce recours est ouvert devant le tribunal de police pour les infractions de troisième catégorie, et devant le tribunal correctionnel pour les infractions de deuxième catégorie.

⁽⁹⁶⁾ Au passage, la section de législation relève que cette expression manque de précision.

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

a) La question se pose d'abord de savoir si la Région wallonne est compétente pour mettre en place le système de recours envisagé.

À priori, elle n'est pas compétente en la matière, le pouvoir de déterminer les compétences des juridictions judiciaires et de régler la procédure à observer devant celles-ci relevant de la compétence de l'autorité fédérale.

Toutefois, en l'espèce, le législateur peut se prévaloir de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En effet, les conditions auxquelles il peut être recouru à cette disposition - à savoir que les mesures en projet doivent être nécessaires à l'exercice des compétences régionales, que la matière dont il s'agit se prête à un règlement différencié et que l'incidence des mesures en projet sur cette matière est seulement marginale ⁽⁹⁷⁾ - peuvent être considérées comme remplies :

- l'organisation du régime de recours envisagé peut être tenue pour nécessaire à l'exercice des compétences régionales, eu égard au fait qu'il se déduit, notamment, de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, des principes généraux du droit pénal et du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, qu'une décision infligeant une amende administrative de nature pénale doit pouvoir faire l'objet d'un recours juridictionnel de pleine juridiction ⁽⁹⁸⁾;

⁽⁹⁷⁾ Comme déjà indiqué, ces deux dernières conditions résultent d'une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, depuis l'arrêt n/ 7 du 20 décembre 1985.

⁽⁹⁸⁾ Voir, sur ce point, de nombreux avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment l'avis 38.345/4, donné le 25 mai 2005 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement (Doc. Parl. wall., 2004-2005, n/ 165/1, pp. 31 et 32).

- un certain nombre d'autres législations organisant déjà un système de recours particulier devant les juridictions judiciaires contre des décisions infligeant des amendes administratives, il n'est pas contestable que la matière se prête à un règlement différencié;

- enfin, il est permis d'estimer que l'incidence des dispositions envisagées est seulement marginale, si et dès lors que les amendes administratives à propos desquelles est organisé le régime de recours envisagé n'ont vocation à être appliquées qu'aux infractions les moins graves parmi l'ensemble de celles auxquelles s'applique le décret en projet ⁽⁹⁹⁾.

b) Selon l'alinéa 1^{er}, le recours qu'organise l'article D.68 est ouvert au contrevenant, au fonctionnaire sanctionnateur "à l'encontre de la décision de l'agent visé à l'article D.72", et à la commune "à l'encontre de la décision du fonctionnaire sanctionnateur ou du fonctionnaire provincial visé à l'article D.72, alinéa 3". Ce recours doit être introduit dans un délai de soixante jours à compter de la notification d'une décision présentée comme étant celle visée à l'article D.72, alinéa 4, mais qui, en réalité, comme l'ont confirmé les déléguées du ministre, est la décision visée à l'article D.67, alinéa 5.

Ceci appelle les observations suivantes :

- Dès lors que le recours doit être introduit dans un délai déterminé à compter de la notification de la décision prise par le fonctionnaire qui a le pouvoir d'infliger une amende administrative, il importe que soit assurée la notification de cette décision à tous ceux à qui le recours est ouvert.

⁽⁹⁹⁾ Voir, sur ce point, l'observation générale XI, 2, a).

Si l'avant-projet de décret prévoit bien, à l'article D.67, alinéa 5, que ladite décision est notifiée au contrevenant, il n'en va, par contre, pas de même en ce qui concerne le fonctionnaire sanctionnateur et la commune. Tout au plus la disposition précitée prévoit-elle que la décision en question doit également être "portée à la connaissance des intéressés" - sans préciser qui sont les "intéressés" -, mais ceci ne garantit pas la notification de la décision au fonctionnaire sanctionnateur et à la commune.

- Ceci étant, en ce qui concerne le fonctionnaire sanctionnateur et la commune, la question se pose de savoir si, dans la logique du système mis en place, il n'y a pas lieu de leur permettre d'introduire un recours, non seulement pour contester une décision qui a expressément été prise d'infliger ou de ne pas infliger une amende administrative, mais aussi lorsque l'agent qui a le pouvoir d'infliger une amende a laissé s'écouler le délai qui lui est imparti pour ce faire.

- La section de législation se demande également si le droit de recours qui est ouvert aux communes ne devrait pas être réservé aux amendes administratives à des infractions de troisième catégorie qui ont fait l'objet d'un règlement communal visé à l'article D.71.

- Enfin, la question se pose de savoir s'il s'indique que la commune puisse introduire un recours "à l'encontre de la décision du fonctionnaire provincial visé à l'article D.72, alinéa 3", dès lors que ce fonctionnaire est en réalité un organe de la commune. Ceci illustre que, comme déjà indiqué ⁽¹⁰⁰⁾, il est pour le moins singulier de charger un fonctionnaire provincial, qui, apparemment, conserve cette qualité, de fonctions qui en font un organe de la commune.

c) L'avant-projet de décret manque totalement de précision lorsqu'il prévoit, sans autre indication, que le recours est introduit "par voie de requête".

⁽¹⁰⁰⁾ Voir l'observation générale XI, 3, c).

En tout état de cause, il convient, tout particulièrement, de s'assurer que l'auteur de l'infraction bénéficie des garanties qu'implique le droit à un procès équitable ⁽¹⁰¹⁾.

d) Dès lors qu'il envisage un système d'amendes administratives alternatif à un système de sanctions pénales, en ce compris des amendes, l'avant-projet de décret doit aussi être complété pour tenir compte de ce que :

- d'une part, lorsqu'un comportement peut faire l'objet, tantôt d'une amende administrative à caractère pénal, tantôt d'une sanction prononcée par une juridiction pénale, et que le législateur n'exclut pas l'application de l'article 85 du Code pénal pour l'application de cette seconde sanction, il résulte du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi que le juge saisi d'un recours contre la décision relative à l'amende administrative à caractère pénal doit, en principe, pouvoir réduire celle-ci au-dessous du minimum légal, s'il existe des circonstances atténuantes;

- d'autre part, dès lors que le législateur admet que le sursis à l'exécution des peines peut être appliqué aux personnes poursuivies devant les juridictions pénales, il n'est à nouveau pas compatible avec le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi qu'une mesure identique ne puisse être appliquée aux personnes qui exercent un recours juridictionnel contre la décision relative à une amende administrative à caractère pénal ⁽¹⁰²⁾.

Il ne suffit pas, à cet égard, de rappeler ces exigences dans l'exposé des motifs, comme celui-ci le fait dans le commentaire des articles D.64 à D.72, à propos de la seconde des exigences citées. Le dispositif même du décret doit contenir les règles requises pour y satisfaire.

⁽¹⁰¹⁾ Lire, sur ce point, l'avis 34.690/2 de la section de législation du Conseil d'État, donné le 12 février 2003 sur l'avant-projet devenu la loi du 7 mai 2004 modifiant la loi du 8 avril 1965 relative à la protection de la jeunesse et la nouvelle loi communale (Doc. parl., Chambre, 2002-2003, n° 2366/1 et 2367/1, pp. 28 et 29).

⁽¹⁰²⁾ Voir sur ce point, notamment, l'avis 38.345/4 précité de la section de législation du Conseil d'État (Doc. Parl. wall., 2004-2005, n° 165/1, p. 32).

5. Il résulte également de divers arrêts de la Cour constitutionnelle que, quand il organise un système de sanctions administratives dont rien n'exclut qu'il puisse s'appliquer aux mineurs d'âge, le législateur doit veiller à ce que ceux-ci ne soient pas privés des garanties procédurales prévues par la législation relative à la protection de la jeunesse ou, à tout le moins, bénéficient de garanties équivalentes ⁽¹⁰³⁾.

En l'espèce, il ressort de la note au Gouvernement wallon précédant l'adoption de l'avant-projet de décret en deuxième lecture, et il a été confirmé par les déléguées du ministre, que l'intention des auteurs du texte est en ce sens que les dispositions en projet relatives aux amendes administratives "ne s'(appliquent) pas aux mineurs".

Pour éviter toute contestation, mieux vaut insérer une disposition en ce sens dans le texte même de l'avant-projet de décret.

6. En conclusion, les dispositions relatives au régime des amendes administratives doivent être réexaminées à la lumière des observations qui précèdent.

XII. Le Fonds pour la protection de l'environnement

L'article D.73 crée un fonds budgétaire, le Fonds pour la protection de l'environnement, qui serait composé de deux sections, la section "incivilités environnementales" et la section "protection des eaux".

La section "protection des eaux" correspond à un fonds budgétaire existant, le Fonds pour la protection des eaux, créé par l'article D.324 du livre II du Code de l'environnement. L'article D.74, § 1^{er}, alinéa 2, modifie en conséquence ce dernier texte, en manière telle que le Fonds pour la protection des eaux devient la section "protection des eaux" du Fonds pour la protection de l'environnement.

⁽¹⁰³⁾ Arrêts n/ 155/2002 du 6 novembre 2002, n/ 98/2005 du 1^{er} juin 2005, et n/ 6/2006 du 18 janvier 2006.

Il y a lieu, à propos de ces dispositions, de faire les observations suivantes :

1. La section de législation n'aperçoit pas pour quelle raison l'avant-projet de décret prévoit un seul fonds, pour le diviser ensuite en deux sections nettement distinctes.

Ceci est en tout cas de nature à entretenir une confusion entre le fonds et chacune de ses sections. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, on se demande si, lorsqu'il fait état de "ce fonds", aux paragraphes 3 et 4 de l'article D.73, l'avant-projet de décret vise le fonds dans ses deux sections ou seulement la section "incivilités environnementales".

2. C'est en des termes beaucoup trop vagues que l'article D.73, § 2, détermine l'objet des dépenses auxquelles pourraient être affectées les recettes de la section "incivilités environnementales" du fonds.

3. L'habilitation que l'article D.73, § 3, donne au Gouvernement de fixer les "critères d'éligibilité de ces activités en vue de leur financement ou cofinancement par ce fonds" est excessivement large. Elle doit être mieux encadrée dans le décret.

Observations particulières

Dispositif

Article D.2

1. Il résulte de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que c'est au Gouvernement qu'il appartient d'organiser ses services.

Il n'est donc pas au pouvoir du législateur de prévoir directement lui-même que "le directeur du centre de la division de la nature et des forêts territorialement compétent" et "le directeur du centre de la division de l'eau territorialement compétent" ont la qualité de fonctionnaire sanctionnateur.

Le 4/ sera revu en conséquence.

2. En ce qui concerne la définition du "plan d'intervention", que donne le 7/, il est renvoyé à l'observation n/ 1 faite au sujet de l'article D.12.

Article D.4

1. En attribuant aux procès-verbaux dressés par les agents qui constatent des infractions au décret une force probante particulière, la première phrase de l'alinéa 1^{er} de la disposition en projet, fait exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et déroge, en conséquence, "au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie en fonction de sa propre conviction, la valeur probante d'un élément déterminé" ⁽¹⁰⁴⁾.

Il convient de préciser dans l'exposé des motifs les raisons pour lesquelles cette exception paraît justifiée.

La même observation vaut pour les articles D.15 et D.19.

2. Il résulte de la troisième phrase de l'alinéa 1^{er} que le procès-verbal d'une infraction doit être transmis au procureur du Roi dans les quinze jours suivant la constatation de l'infraction ou l'expiration du "délai visé à l'article D.11, § 1^{er}", à savoir le délai de régularisation fixé dans l'avertissement qui est donné sur la base de cette disposition.

⁽¹⁰⁴⁾ Voir, à cet égard : Cour constitutionnelle, arrêts n/ 40/2000 du 6 avril 2000 et n/ 16/2001 du 14 février 2001.

Par ailleurs, l'article D.66, alinéa 1^{er}, prévoit, quant à lui, que le procès-verbal de l'infraction doit être envoyé au procureur du Roi dans les trente jours de la constatation de celle-ci.

Il appartiendra au législateur de lever l'incohérence qui existe entre ces dispositions.

Article D.7

L'habilitation que cette disposition donne au Gouvernement de fixer des règles relatives aux "modalités de l'inspection" - expression fort large et peu précise - pour toutes ou certaines catégories d'installations et d'activités, est excessivement large.

S'il s'agit uniquement de charger le Gouvernement de déterminer "le rythme des visites opérées dans le cadre des missions de surveillance", dont fait état le commentaire de l'article D.7 que donne l'exposé des motifs, le texte sera rédigé en conséquence.

Article D.8

1. L'alinéa 1^{er} permet aux agents chargés de la surveillance de "pénétrer, à tout moment, dans les installations, locaux, terrains et autres lieux", une exception à cette règle étant prévue lorsque les lieux dont il s'agit constituent un domicile au sens de l'article 15 de la Constitution, auquel cas l'alinéa 2 prescrit l'autorisation préalable du juge d'instruction.

Il convient à cet égard d'observer que la protection de la vie privée garantie, notamment, par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 22 de la Constitution, peut s'étendre à des lieux non

constitutifs d'un domicile au sens précité ⁽¹⁰⁵⁾. Or, l'intervention d'un juge est, au regard de ces dispositions, une garantie importante lorsqu'il s'agit de permettre qu'il soit pénétré dans les lieux en question à l'insu ou sans le consentement du propriétaire ou de son ayant droit. Dispenser d'une telle intervention n'est admissible que si cette dispense peut être justifiée par des raisons propres aux infractions concernées et est limitée à ce qui est strictement nécessaire pour réaliser l'objectif légitime poursuivi et si l'absence de la garantie d'une intervention judiciaire préalable est compensée par d'autres garanties suffisantes pour éviter les abus ⁽¹⁰⁶⁾.

En l'espèce, en l'état du dossier, il n'apparaît pas que les conditions qui viennent d'être énoncées soient remplies.

2. L'alinéa 3 impose l'obligation d'établir un compte rendu de chaque visite de bois et forêts privés et de tenir ce compte rendu à la disposition du propriétaire concerné.

La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif admissible au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, cette obligation particulière est prévue pour les visites de bois et forêts privés et limitée à cette hypothèse. En tout cas, l'exposé des motifs ne contient pas d'explication pertinente à ce sujet.

⁽¹⁰⁵⁾ Voir, pour ce qui concerne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière, C.E.D.H., Société Colas Est e.a., 12 avril 2002, paragraphes 40 à 42. Voir également les avis 35.826/2/V de la section de législation du Conseil d'État, donné le 1^{er} septembre 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 1^{er} avril 2004 relatif aux attractions touristiques (Doc., Parl. wall., 2003/2004, n/ 642/1, p. 31-38) et 41.594/1-2-3-4, donné les 6 et 7 novembre 2006 (troisième chambre), 7 novembre 2006 (première et quatrième chambre) et 7 et 8 novembre 2006 (deuxième chambre), sur un avant-projet devenu la loi du 27 décembre 2006 portant des dispositions diverses (Doc. parl., Chambre, 2006/2007, n/ 2760/2).

⁽¹⁰⁶⁾ Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 105/2007 du 19 juillet 2007.

Article D.11

Comme en ont convenu les délégués du ministre, en vue de garantir l'efficacité de la procédure que prévoit la disposition à l'examen et d'éviter toute incertitude quant au point de savoir si la situation concernée a ou non été régularisée, il s'indiquerait d'imposer aux agents visés à l'article D.3 l'obligation de faire rapport à l'expiration du délai imparti ⁽¹⁰⁷⁾.

Article D.12

1. La disposition à l'examen permet au bourgmestre et, le cas échéant, aux agents visés à l'article D.3 d'imposer, notamment, un "plan d'intervention".

Selon l'article D.2, 7/, celui-ci consiste dans "l'ensemble des mesures de sécurité et de confinement de substances dangereuses ou polluantes permettant, à titre conservatoire, de maintenir les lieux protégés jusqu'à ce que les sources de dangers ou de pollution en aient été retirées ou qu'il ait été statué sur un plan de remise en état ou de réhabilitation".

De son côté, l'article D.12, § 4, est rédigé comme suit :

"Le plan d'intervention comprend au moins :

- 1/ une description synthétique des dangers et pollutions relevés;
- 2/ une évaluation synthétique des conséquences probables en cas d'inaction;
- 3/ une évaluation synthétique des objectifs à atteindre et des risques résiduels;
- 4/ les moyens recommandés pour y parvenir et leurs délais, ainsi que les mesures de suivi."

⁽¹⁰⁷⁾ C'est ce que prévoient l'article 61, § 2, 1/, du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, et l'article 411, § 2, 1/, du livre II du Code de l'environnement, dont, comme le souligne le commentaire de l'article D.11 que donne l'exposé des motifs, s'inspire cette disposition. Au demeurant, l'article D.4, alinéa 2, fait état des "rapports" que dressent les agents visés à l'article D.3.

La section de législation n'aperçoit pas comment il y a lieu de combiner ces deux dispositions, qui, envisagées ensemble, laissent dans la plus grande incertitude l'objet exact de la décision qui peut être prise sur ce point.

La section de législation se demande aussi si le plan d'intervention est appelé à comprendre des obligations s'imposant à ses destinataires. *A priori*, tel semble être le cas, l'article D.12 ayant pour objet l'adoption de mesures de contrainte, et le paragraphe 1^{er}, 3/, de cet article étant formulé en ce sens que le plan d'intervention s'impose à ses destinataires. Toutefois, l'article D.12, § 4, est rédigé en des termes qui paraissent plutôt conduire à voir dans le plan d'intervention un document de caractère non contraignant.

2. L'habilitation que le paragraphe 5 donne au Gouvernement de déterminer les modalités d'établissement, d'approbation et de réalisation des plans de remise en état ou de réhabilitation est excessivement large.

Il incombe au législateur de fixer lui-même, à tout le moins, les règles essentielles en la matière.

Le législateur doit être d'autant plus vigilant sur ce point que le texte à l'examen attache un effet important à l'approbation d'un plan de remise en état ou de réhabilitation, à savoir que "le plan de remise en état ou de réhabilitation approuvé selon les modalités déterminées par le Gouvernement vaut, s'il échet, permis d'environnement, permis d'urbanisme, déclaration, déclaration urbanistique préalable, autorisation de gestion des déchets ⁽¹⁰⁸⁾ ou enregistrement".

⁽¹⁰⁸⁾ L'"autorisation de gestion des déchets" n'est en réalité rien d'autre que le permis d'environnement requis pour l'implantation et l'exploitation d'une installation intervenant dans la gestion de déchets. Le texte en projet visant de toute façon le permis d'environnement, la mention de l'"autorisation de gestion des déchets" est donc dépourvue de raison d'être. Les déléguées du ministre en ont convenu.

Il n'est pas possible de donner un avis suffisamment éclairé sur l'admissibilité d'un tel régime sans connaître le contenu des règles régissant l'établissement, l'approbation et la réalisation des plans de remise en état ou de réhabilitation.

Ceci étant, l'attention des auteurs de l'avant-projet de décret est attirée sur le fait que, dès lors qu'il est prévu qu'un plan de remise en état ou de réhabilitation approuvé en vertu de la disposition à l'examen "vaut" permis, déclaration ou enregistrement prévu par d'autres législations, il importe que le dispositif à mettre en place respecte, tout particulièrement, le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi et l'obligation de standstill qu'implique l'article 23 de la Constitution.

En outre, il convient de ne pas perdre de vue diverses règles de droit communautaire ou international. Sur ce point, il y a spécialement lieu de rappeler ce qui suit :

a) Plusieurs textes de droit communautaire imposent aux États membres l'obligation d'organiser un régime d'autorisation administrative destiné à prévenir ou à réduire les atteintes à l'environnement. Ainsi en va-t-il, notamment, de la directive 85/337/CEE du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ⁽¹⁰⁹⁾, de la directive 96/61/CE du Conseil du 24 septembre 1996 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution ⁽¹¹⁰⁾, et de la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets ⁽¹¹¹⁾. Ces textes imposent l'obligation de soumettre la délivrance des autorisations qu'ils prévoient à diverses règles de fond ou de procédure.

⁽¹⁰⁹⁾ Telle que modifiée par la directive 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil.

⁽¹¹⁰⁾ Ibid.

⁽¹¹¹⁾ En droit régional wallon, c'est par les dispositions relatives au permis d'environnement et, pour partie, celles relatives au permis d'urbanisme, qu'ont été transposées les dispositions de ces directives imposant l'obligation d'organiser un régime d'autorisation administrative.

Pour ceux des plans de remise en état ou de réhabilitation qui portent sur des actes, des travaux ou des activités entrant dans le champ d'application desdits textes, il importe donc que soit assuré le respect des obligations qu'impose le droit communautaire.

b) Par ailleurs, la décision d'approbation d'un plan de remise en état ou de réhabilitation entre dans le champ d'application des décisions visées par l'article 6 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998, laquelle disposition impose l'obligation de soumettre à une procédure de participation du public, conforme aux prescriptions qu'elle prévoit, la décision d'autoriser ou de ne pas autoriser certaines activités particulières : d'une part, selon le paragraphe 1^{er}, a), de l'article 6, toute décision d'autoriser ou non des activités du type de celles énumérées à l'annexe I doit être soumise à une procédure de participation du public; d'autre part, l'article 6, § 1^{er}, b), prescrit l'organisation d'une telle procédure "lorsqu'il s'agit de prendre une décision au sujet d'activités proposées non énumérées à l'annexe I qui peuvent avoir un effet important sur l'environnement", la même disposition précisant que "les Parties déterminent dans chaque cas si l'activité proposée tombe sous le coup (des dispositions de l'article 6)".

3. Au paragraphe 8, les mots "sur la base de ce décret" rendent partiellement cette disposition incompréhensible.

Article D.13

1. La disposition en projet est libellée en ce sens qu'elle organise un recours contre "toute décision adoptée conformément à l'article D.11, § 1^{er}, alinéa 2".

Or, ni l'avertissement que prévoit l'article D.11, ni sa confirmation, ne peuvent être considérés comme étant, à proprement parler, des décisions.

En réalité, comme l'ont confirmé les déléguées du ministre, l'intention des auteurs du texte est plutôt d'ouvrir un recours contre les décisions prises sur la base de l'article D.12, § 1^{er} ou § 2.

Le texte sera revu en conséquence.

2. À cette occasion, il conviendra de prendre en considération le fait qu'en ouvrant le recours à "toute personne justifiant d'un intérêt", le texte en projet offre une voie d'action à des personnes à qui la décision concernée ne doit pas nécessairement être notifiée. Ceci doit être pris en compte pour déterminer de manière adéquate le point de départ du délai de recours.

Article D.21

L'article D.21, § 1^{er} renforce la sévérité des peines en cas de récidive. Il importe de revoir sa formulation. En effet, cet article dispose que les peines peuvent être portées "au double du maximum" et que la peine d'amende minimum ne peut être inférieure "au décuple du minimum". Il combine donc deux multiplicateurs distincts (x 2 pour les peines en général / x 10 pour les peines d'amende) avec deux critères de référence distincts (le maximum des peines en général / le minimum des peines d'amende). Comme la section de législation l'a précédemment noté, seul un seuil minimum est prévu pour les amendes par le présent avant-projet, mais il devra être complété par un seuil maximum. Or, il se pourrait que le système mis en place par l'article 21, § 1^{er}, aboutisse à ce que le montant minimum d'une peine d'amende (puisqu'il doit être multiplié par 10) soit supérieur au maximum de cette peine (qui, pour sa part, ne peut être que doublé). Il conviendra dès lors, soit de revoir le système en question, soit de prévoir des niveaux maxima d'amendes qui écartent un tel risque (dans ce cas, le niveau maximum devra être au moins 5 fois supérieur au minimum prévu).

Articles D.22 et D.42

L'utilité véritable d'une disposition telle que celle prévue par l'article D.22 peut paraître limitée, en particulier depuis que la loi du 4 mai 1999 a introduit dans le livre I^{er} du Code pénal - lequel s'applique aux infractions visées par le décret en projet - le principe de la responsabilité pénale des personnes morales ⁽¹¹²⁾.

Il en va de même de l'article D.42, § 4, qui, au demeurant, fait largement double emploi avec l'article D.22.

Article D.45

1. La mesure que prévoit le 1/, à savoir que "la personne morale est civilement responsable du paiement des amendes auxquelles sont condamnés ses préposés ou ses mandataires", n'a pas le caractère d'une condamnation pénale dans le chef de la personne tenue au paiement ⁽¹¹³⁾. Le 1/ n'est donc pas à sa place dans une section du décret en projet relative aux peines accessoires.

Quant au fond, il est permis de se demander si les auteurs du texte entendent s'écarter de la règle, posée par l'article 50bis du Code pénal, selon laquelle "nul ne peut être tenu civilement responsable du paiement d'une amende à laquelle une autre personne est condamnée, s'il est condamné pour les mêmes faits".

⁽¹¹²⁾ Lire en ce sens, à propos de l'article 31 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, dont, comme l'indique le commentaire qu'en donne l'exposé des motifs, s'inspire l'article D.22, M. FAURE, "Ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement", Amén., 2000, pp. 179 et sv., p. 192, et B. GERVASONI, "La loi du 4 mai 1999 instaurant la responsabilité pénale des personnes morales : incidences en matière de droit de l'environnement", Amén., 2001, pp. 204 et sv., p. 205.

⁽¹¹³⁾ Voir l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 70/2000 du 14 juin 2000.

2. Les peines qui sont prévues au 2/ ne sont pas accessoires, de sorte que cette disposition n'a pas davantage sa place dans la section du décret en projet dans laquelle elle est insérée.

Ceci étant, quant au fond, la section de législation n'aperçoit pas pour quel motif les infractions que vise la disposition à l'examen ne sont pas rangées dans l'une des trois catégories d'infractions que prévoit l'avant-projet de décret.

Article D.60

Selon le paragraphe 3,

"Le jugement vaut, s'il échet, permis d'environnement et permis d'urbanisme, permis unique, déclaration urbanistique ou déclaration au sens du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement pour la personne visée au jugement".

Une telle disposition est critiquable en tant qu'elle concerne des actes, des travaux ou des activités pour lesquels un texte de droit communautaire impose aux États membres l'obligation d'organiser un régime d'autorisation administrative destiné à prévenir ou à réduire les atteintes à l'environnement, qu'une juridiction ne peut, par hypothèse, appliquer directement elle-même ⁽¹¹⁴⁾.

⁽¹¹⁴⁾ Voir ainsi les textes de droit communautaire cités dans l'observation n/ 2 relative à l'article D.12.

Par contre, il n'y a pas lieu d'appliquer ici l'article 6 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998. En effet, cette disposition, qui s'applique seulement à des autorisations délivrées par une "autorité publique", notion qui, en vertu de l'article 2, § 2, alinéa 2, de la convention, ne vise pas "les organes ou institutions agissant dans l'exercice de pouvoirs judiciaires", n'a pas pour objet d'imposer aux États l'obligation d'organiser un régime d'autorisation.

Article D.65

L'alinéa 3 tend à déterminer les règles à observer en cas de concours idéal d'infractions, pour l'application du régime d'amendes administratives établi par le chapitre 8 de l'avant-projet de décret.

Mais, tel qu'il est rédigé, le 2/ de l'alinéa 3 semble aussi envisager l'hypothèse du concours idéal d'infractions en cas de poursuites pénales. La section de législation se demande si telle est bien l'intention des auteurs de l'avant-projet de décret. Si oui, la question se pose de savoir si ceux-ci entendent régler la matière différemment de ce que prévoit l'article 65 du Code pénal. En tout état de cause, ce n'est pas dans une division du décret en projet consacrée aux amendes administratives qu'il convient de régler cette matière.

Article D.66

En ce qui concerne l'alinéa 1^{er}, il est renvoyé à l'observation particulière n/2 faite au sujet de l'article D.4.

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. SMETS,	
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	
	H. COUSY,	assesseurs de la section de législation,
	J. VELAERS,	
Mesdames	H. BOSLY,	
	A. WEYEMBERGH,	
	C. GIGOT,	greffiers.
	G. VERBERCKMOES,	

Les rapports ont été rédigés par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section et Mme K. BAMS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Mesdames	H. BOSLY,	assesseurs de la section de législation,
	A. WEYEMBERGH,	
	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE