



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 71.231/4
du 27 avril 2022

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'visant à assurer la
mise en œuvre du décret du 6 mai 2019 relatif
à la délinquance environnementale'

Le 21 mars 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 28 avril 2022 *, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'visant à assurer la mise en œuvre du décret du 6 mai 2019 relatif à la délinquance environnementale'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 avril 2022. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, et Ambre VASSART, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 avril 2022.

* Par courriel du 23 mars 2022.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Un alinéa 1^{er}, nouveau, sera inséré, qui visera expressément l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

En effet, plusieurs dispositions de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

À titre d'exemple, à l'article 1^{er} du projet, l'article R.156, alinéa 1^{er}, en projet, en tant qu'il vise le délégué du Ministre et impose la notification de la levée de la saisie au lieu d'accueil, trouve un fondement dans cet article 20, combiné à l'article D.170, § 5, du livre I^{er} du Code de l'environnement (ci-après : le Code).

2. Le préambule d'un arrêté doit faire référence avec précision à tous les articles des textes législatifs qui lui procurent le fondement juridique ¹.

Il y a donc lieu d'ajouter à l'alinéa 1^{er} (devenant l'alinéa 2) une référence aux articles pertinents du livre I^{er} du Code qui procurent un fondement aux dispositions en projet.

3. Il convient d'insérer un alinéa 3 nouveau, rédigé comme suit :

« Vu le Code wallon du bien-être animal, l'article D.6, § 1^{er}, modifié par le décret du 24 novembre 2021 ».

Cette disposition procure en effet un fondement juridique partiel à l'article R.192 en projet du livre I^{er} du Code.

4. Il y a lieu de remplacer l'alinéa 3 actuel, qui ne constitue pas un fondement juridique du projet et que celui-ci ne modifie, ni n'abroge, par le visa de l'arrêté abrogé par l'article 9 du projet.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 23.1.b).

5. L'avis du Conseil d'État sera mentionné à la suite des formalités obligatoires, mentionnées chronologiquement ².

DISPOSITIF

Article 1^{er}

Article R.89 en projet

L'alinéa 2 de la disposition à l'examen se borne à rappeler une règle qui résulte déjà de l'article D.143, § 1^{er}, alinéa 2, du livre I^{er} du Code.

Il n'appartient pas au Gouvernement de reproduire, dans un arrêté réglementaire, une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative. En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il donne par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Gouvernement de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

L'alinéa 2 sera donc omis.

Articles R.91 et R.92 en projet

Dans le cadre de l'utilisation du fichier central, l'article D.145, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code prévoit entre autres que chaque source de référence qui alimente le fichier central transmet à l'administration les données, suivant les modalités techniques reprises dans un protocole signé entre l'administration et la source de référence.

Le paragraphe 2 de ce même article dispose comme suit :

« Le Gouvernement établit le contenu minimal du protocole visé au paragraphe 1^{er} et précise les modalités suivant lesquelles les sources de référence fournissent à l'Administration les données.

Le protocole contient au minimum les modalités relatives :

1° à la fourniture, actualisée selon la périodicité convenue, des contenus visés à l'article D.144, § 1^{er}, alinéa 3 ;

2° aux dispositions à respecter, notamment en termes de confidentialité et de respect du Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE ;

² *Ibidem*, recommandation n° 34.

3° aux mesures techniques et organisationnelles appropriées visant à garantir un niveau de sécurité adapté aux risques en ce compris notamment la traçabilité des consultations effectuées, l'enregistrement de l'identité de l'utilisateur ayant accédé au fichier central, les données qui ont été consultées, la manière dont ces données ont été consultées, à savoir en lecture ou pour modification, et la date et l'heure de la consultation ;

4° les modalités et procédures de rectification des données ;

5° l'engagement par la source de référence de fournir, au service ou à l'organisme désigné par le Gouvernement, les données suivant les procédures et standards techniques et informatiques ».

L'habilitation conférée au Gouvernement par l'article D.145, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, qui a pour objet de déterminer le contenu « minimal » du protocole, ne peut se comprendre que comme impliquant l'exercice d'un pouvoir réglementaire.

L'arrêté en projet doit donc définir ce contenu minimal, et régler – à tout le moins – les différents points énumérés à l'article D.145, § 1^{er}, alinéa 2.

Tel n'est pas le cas des dispositions à l'examen qui délèguent ce pouvoir au ministre de l'Environnement et ne traitent, par ailleurs, que des mesures techniques et organisationnelles visant à garantir un niveau de sécurité adapté aux risques en ce compris notamment la traçabilité des consultations effectuées, l'enregistrement de l'identité de l'utilisateur ayant accédé au fichier central, les données qui ont été consultées, la manière dont ces données ont été consultées, à savoir en lecture ou pour modification, et la date et l'heure de la consultation (article R.91, en projet) et des mesures liées à la fourniture des données (article R.92 en projet).

Ainsi, les articles R.91 et R.92 en projet ne règlent que les objets visés à l'article D.145, § 2, alinéa 2, 1° et 3°, et sont en défaut de régler ceux énumérés à l'article D.145, § 2, alinéa 2, 2°, 4° et 5°. Par ailleurs, la section de législation n'aperçoit pas, dans le projet, quelles seraient les autres dispositions éventuelles qui auraient trait à ces questions.

Le dispositif sera complété ce point.

Article R.93 en projet

1. Selon l'article D.144, § 3, du livre I^{er} du Code, c'est au responsable du traitement, à savoir, l'administration³, qu'il appartient d'informer le contrevenant qui serait pour la première fois enregistré dans le fichier central.

³ Voir l'article D.145 du livre I^{er} du Code.

L'article R.93 en projet ne peut donc confier cette mission à la source de référence qui a généré le premier enregistrement ⁴.

Le paragraphe 1^{er} sera revu sur ce point.

2. Par ailleurs, le paragraphe 2, alinéa 2, confie à l'administration le soin d'élaborer un modèle d'information reprenant le contenu de l'article D.144, § 3, du livre I^{er} du Code, lequel traite de l'information à fournir au contrevenant qui fait l'objet d'un enregistrement dans le fichier central.

Or, comme la section de législation l'a déjà rappelé, les agents de l'administration ne répondent pas politiquement de leurs actes devant le parlement et l'attribution de compétences réglementaires qui leur serait faite, porte atteinte à l'unicité du pouvoir réglementaire. Une subdélégation à ces agents n'est donc en principe pas admissible. Compte tenu toutefois du pouvoir hiérarchique exercé par le ministre sur son administration, une telle attribution ne peut exceptionnellement être admise que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique ; ces mesures doivent être d'une nature telle que leur adoption n'emporte pas d'appréciation politique quant aux options qu'elles contiennent et qu'elles mettent en œuvre les principes préalablement arrêtés par les normes de niveau supérieur.

Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer que tel est bien le cas en l'espèce.

À défaut, l'établissement de ce modèle sera confié au ministre compétent.

Article R.94 en projet

L'alinéa 2, deuxième phrase, prévoit qu'en cas de demande d'accès au fichier central et en l'absence de réponse du directeur général de l'administration dans les 30 jours, l'accès au fichier est réputé refusé.

Un régime de décision implicite est ainsi organisé.

La mise en œuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs', ce qui ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

Cette phrase sera donc omise.

La même observation vaut pour les articles R.98, § 2, alinéa 3, R.109, § 2, alinéa 1^{er}, et R.192, § 2, alinéas 4 et 5, en projet

⁴ En ce sens, voir l'avis de l'Autorité de protection des données n° 169/2021 du 4 octobre 2021, pt. 10.

Article R.95 en projet

L'article D.144, § 1^{er}, alinéa 2, du livre I^{er} du Code dispose, en ce qui concerne les données du fichier central, que :

« [...] De manière à préserver le processus d'enquête, le Procureur du Roi peut, d'initiative ou sur demande d'un agent, identifier des contenus qui sont rendus, selon les modalités déterminées par le Gouvernement et pour la durée déterminée par le Procureur du Roi, inaccessibles aux autres personnes que celles qu'il détermine. Il en va de même s'agissant du Fonctionnaire sanctionnateur lorsqu'il exerce l'action administrative. Ainsi, le Fonctionnaire sanctionnateur peut, d'initiative ou sur demande d'un agent, identifier des contenus qui sont rendus, selon les modalités déterminées par le Gouvernement et pour la durée déterminée par le Fonctionnaire sanctionnateur, inaccessibles aux autres personnes que celles qu'il détermine ».

Il s'ensuit que, si les modalités relatives à l'identification des contenus rendus inaccessibles peuvent être déterminées par le Gouvernement, c'est au procureur du Roi ou au fonctionnaire sanctionnateur qu'il appartient de déterminer la durée d'inaccessibilité.

L'article R.95 en projet, ne peut donc prévoir que la durée pendant laquelle le contenu déterminé par le procureur du Roi ou le fonctionnaire sanctionnateur est rendu inaccessible ne peut excéder un an.

Pour les mêmes motifs, il ne peut prévoir qu'en l'absence de réaction de la part du procureur du Roi ou du fonctionnaire sanctionnateur prévenu un mois avant le terme qu'il a déterminé pour la durée d'inaccessibilité, la donnée dont l'accès a été restreint est maintenue inaccessible pendant une durée de trois mois.

La disposition en projet sera revue à la lumière de ces observations.

Article R.97 en projet

La première phrase de l'alinéa 2 semble être constituée de deux membres de phrase distincts.

Elle sera revue en conséquence.

Article R.98 en projet

Il résulte de l'article 16 du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', que lorsque les données reprises dans une base de données sont inexactes et qu'une demande de rectification

est formulée, il ne revient pas au responsable du traitement de juger si la rectification est nécessaire et pertinente ⁵.

Le paragraphe 2, alinéa 4, sera revu à la lumière de cette observation.

Article R.100 en projet

Aucune disposition du livre I^{er} du Code ne règle la situation des personnes n'ayant pas de domicile en Région wallonne et qui souhaiteraient se faire produire un extrait du fichier central en vue de détenir un animal ni n'habilite le Gouvernement à ce faire.

Par ailleurs, selon l'article D.144, § 2, alinéa 2, du livre I^{er} du Code, c'est à l'administration communale qu'il appartient de délivrer les extraits du fichier central permettant d'établir qu'une personne n'est pas visée par une interdiction de détention d'un animal ou d'un retrait de permis de détention d'un animal.

L'article R.100, § 3, en projet ne peut donc prévoir que l'extrait du fichier central visé à l'article D.144, § 2, alinéa 2, du livre I^{er} du Code est délivré par le directeur général de l'administration lorsque la demande émane d'une personne n'ayant pas son domicile en Région wallonne.

Le paragraphe 3 sera omis.

Article R.101 en projet

1. Mettant en œuvre plusieurs habilitations, rédigées en des termes similaires, qui figurent au livre I^{er} du Code, l'article en projet énonce de manière générale les conditions permettant d'assurer l'indépendance et l'impartialité des fonctionnaires sanctionneurs communaux ⁶, des agents constatateurs régionaux ⁷, des agents constatateurs communaux ⁸ ainsi que des agents constatateurs issus d'organismes d'intérêt public ou d'intercommunales ⁹.

Ces conditions s'appliquent également aux experts visés à l'article D.148 du livre I^{er} du Code ainsi qu'aux fonctionnaires sanctionneurs régionaux visés à l'article D.156 du livre I^{er} du Code.

⁵ En ce sens, voir l'avis de l'Autorité de protection des données n° 169/2021 du 4 octobre 2021, pt. 15.

⁶ Article D.157, § 3, alinéa 2, du livre I^{er} du Code.

⁷ Article D.146, § 5, alinéa 2, du livre I^{er} du Code.

⁸ Article D.149, § 3, alinéa 2, du livre I^{er} du Code.

⁹ Article D.152, alinéa 4, du livre I^{er} du Code.

S'agissant de l'indépendance et de l'impartialité des fonctionnaires sanctionnateurs régionaux, l'article D.156, § 2, alinéa 7, du livre I^{er} du Code comporte une habilitation différemment formulée. En effet, plutôt que de prévoir que le Gouvernement « fixe les conditions permettant d'assurer l'indépendance et l'impartialité [des intéressés] », cet article D.156, § 2, alinéa 7, impose au Gouvernement de mettre en place un « cadre » permettant d'assurer la bonne mise en œuvre de ces principes.

L'article R.101 qui se borne à imposer des obligations qui par ailleurs, s'agissant des fonctionnaires sanctionnateurs régionaux, reproduisent en partie des obligations qui sont déjà contenues dans l'article D.156, § 2, alinéa 3, du livre I^{er} du Code, n'apparaît pas suffisant pour pouvoir être qualifié de « cadre » au sens de l'habilitation décréte.

Le texte en projet sera complété aux fins de fixer ce cadre, propre aux fonctionnaires sanctionnateurs régionaux.

2. Le dernier alinéa de l'article à l'examen prévoit :

« Les fonctions des agents constatateurs désignés en vertu des articles D.146, D.149, et D.152 et des experts désignés en vertu de l'article D.148 ne peuvent être exercées à l'égard de personnes avec lesquelles ils ont un lien de parenté jusqu'au 2^{ème} degré ou d'alliance ».

Une disposition similaire figure à l'article D.156, § 2, alinéa 3, du livre I^{er} du Code en ce qui concerne plus spécifiquement les fonctionnaires sanctionnateurs régionaux :

« Lorsqu'ils exercent leurs missions dévolues en vertu de la présente partie, ils ne peuvent avoir ni intérêts personnels, ni parti pris, et ne peuvent favoriser aucune des parties. Dans ce cadre, ils ne peuvent exercer leurs fonctions à l'égard de personnes avec lesquelles ils ont un lien de parenté jusqu'au troisième degré ou d'alliance, ni prendre part à un dossier dans lequel ils sont déjà intervenus dans une autre qualité ou dans lequel ils auraient des intérêts directs ou indirects ».

Par contre, aucune limitation similaire n'est prévue pour le fonctionnaire sanctionnateur communal visé à l'article D.157 du livre I^{er} du Code.

La section de législation n'aperçoit pas, au regard du principe d'égalité, ce qui peut être de nature à justifier raisonnablement cette différence de traitement. Ainsi, dans la logique du système mis en place, une limitation identique à celle prévue pour les fonctionnaires sanctionnateurs régionaux devrait à priori être imposée aux fonctionnaires sanctionnateurs communaux.

Le texte en projet sera réexaminé à la lumière de cette observation.

Article R.102 en projet

L'article D.146, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code a pour objet d'habiliter le Gouvernement à désigner les agents constatateurs régionaux chargés de contrôler le respect des dispositions visées à l'article D.138 du livre I^{er} du Code et les dispositions prises en vertu de celles-ci, et de rechercher et constater les infractions à ces dispositions.

Il constitue le fondement décréteil de l'article à l'examen qui désigne, en ses paragraphes 1^{er} et 2, le Département de la Police et des Contrôles de l'administration, d'une part, et le Département de la Nature et des Forêts de l'administration, d'autre part, en vue de la recherche et du constat d'une liste déterminée d'infractions à certaines législations visées par l'article D.138 du livre I^{er} du Code.

S'agissant de la désignation d'autres services de l'administration en vue de la recherche et du constat d'infractions, le paragraphe 3 de l'article à l'examen renvoie pour le surplus à l'annexe VIII du projet, laquelle est rédigée, en outre, de manière peu claire.

La section de législation n'aperçoit pas les raisons qui justifient le choix d'une telle technique rédactionnelle, au regard des principes de sécurité juridique, de lisibilité et de prévisibilité de la norme, principes qui impliquent que les catégories d'agents constatateurs puissent être identifiées de manière claire et dénuée de toute ambiguïté.

Il serait dès lors préférable de faire figurer l'ensemble des services désignés dans une seule et même disposition, à savoir l'article R.102 en projet.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

Article R.104 en projet

Dans la partie VIII de la partie décréteale du livre I^{er} du Code que l'arrêté en projet met en œuvre, la section de législation n'aperçoit pas quelle pourrait être la disposition qui procurerait un fondement juridique à l'article R.104 en projet.

En particulier, cette disposition ne peut trouver de fondement dans l'article D.146, § 6, du livre I^{er} du Code qui dispose :

« Le Gouvernement détermine l'autorité compétente pour désigner les agents chargés du contrôle du respect des dispositions visées au titre V de la Partie II du Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau, et aux dispositions prises en vertu de celui-ci, et de constater les infractions.

Ces agents remplissent les conditions déterminées par le Gouvernement ».

En effet, l'article R.104 en projet vise des dispositions du livre II du Code autres que celles mentionnées à l'article D.146, § 6, du livre I^{er} du Code, ainsi que les arrêtés pris en exécution du décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement'.

À défaut de fondement juridique exprès, l'article R.104 en projet sera dès lors omis.

Article R.106 en projet

L'article D.150 du livre I^{er} du Code, s'il impose de communiquer à l'administration une preuve de toute désignation d'un agent constatateur, ne contient pas d'habilitation permettant au Gouvernement de déterminer les modalités de communication de cette preuve. Si un recours à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 peut se concevoir pour fixer ces modalités, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement, sur cette base, d'imposer la communication de données à caractère personnel autres que les données d'identification de base des intéressés.

Par ailleurs, le contenu du fichier central étant expressément déterminé par l'article D. 144, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code, qui ne mentionne pas les actes de désignation ici concernés, il ne peut être prévu que les documents prévus à l'article R.106, § 1^{er}, sont envoyées par le biais du fichier central.

Par conséquent, l'article R.106 et l'annexe VIII en projet seront revus afin de s'inscrire dans les limites de ce que permet le recours au pouvoir général d'exécution consacré par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Cette observation vaut, *mutatis mutandis*, pour les articles R.112, alinéas 2 et 3, et R.122 en projet.

Article R.107 en projet

Le principe de légalité issu de l'article 23 de la Constitution, en particulier en matière de droit à la protection d'un environnement sain, implique que, lorsqu'il envisage d'instaurer des régimes de subventions, le législateur en détermine lui-même les règles essentielles. À cet égard, force est de constater que l'article D.151 du livre I^{er} du Code ne détermine pas les règles essentielles relatives aux conditions et à la procédure d'octroi des subventions considérées.

Cette lacune ne peut être comblée par le Gouvernement sur la base du pouvoir général d'exécution des décrets qu'il tire de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 et le Gouvernement doit se limiter à mettre en œuvre les habilitations expresses qui figurent à l'article D.151 du livre I^{er} du Code, qui lui permettent uniquement de déterminer le mode de calcul et le montant maximum des subventions.

L'article R.107 en projet excède ainsi largement l'habilitation conférée au Gouvernement, en particulier dans la mesure où il règle les conditions d'octroi des subventions.

Cette disposition sera revue à la lumière de cette observation.

Article R.109 en projet

La Donation royale est un organisme d'intérêt public. Il n'est donc pas nécessaire de prévoir l'assimilation énoncée au dernier alinéa de la disposition, qui sera en conséquence omis.

Article R.111 en projet

Les agents que vise la disposition et qui sont désignés conformément à l'article D.152 du livre I^{er} du Code, ont la qualité d'agent constatateur et disposent ainsi, par hypothèse, des droits et prérogatives attachés à cette fonction.

Il n'est dès lors pas utile d'imposer la mention, dans la décision de désignation de ces agents, que ces derniers disposent des mêmes droits que les agents constatateurs en ce compris ceux visés à l'article D.162 du livre I^{er} du Code. Il n'appartient en toute hypothèse pas au Gouvernement de rendre l'article D.162 applicable à ces agents, d'autant plus dans la mesure où il s'applique déjà à eux. Une telle disposition donne par ailleurs l'impression, à contrario et de surcroît erronément, qu'une différence de statut existerait entre les différentes catégories d'agents constatateurs.

En outre, il est inutile de prévoir que la décision de désignation doit mentionner que l'article R.101 en projet s'applique aux agents constatateurs concernés, puisque ce dernier le précise déjà expressément.

L'article R.111 en projet sera donc omis.

Article R.113 en projet

Comme mentionné dans l'observation formulée sous l'article R.107 en projet, le principe de légalité issu de l'article 23 de la Constitution, en particulier en matière de droit à la protection d'un environnement sain, implique que, lorsqu'il envisage d'instaurer des régimes de subventions, le législateur en détermine lui-même les règles essentielles. À cet égard, force est de constater que l'article D.154 du livre I^{er} du Code ne détermine pas les règles essentielles relatives aux conditions et à la procédure d'octroi des subventions considérées, ni à leur montant.

Cette disposition ne confère par ailleurs aucune habilitation de portée réglementaire au Gouvernement.

La lacune considérée ne peut être comblée par le Gouvernement sur la base du pouvoir général d'exécution des décrets qu'il tire de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'article R.113 en projet est donc dépourvu de fondement juridique et sera omis.

Article R.115 en projet

En vertu de l'article D.148, § 2 alinéa 1^{er}, 1^o, du livre I^{er} du Code, le Gouvernement arrête la liste des examens et contrôles qui peuvent être confiés aux experts, ainsi que les infractions pour lesquelles ces experts peuvent exercer leur mission de contrôle.

Compte tenu de sa portée très générale, l'article R.115, alinéa 1^{er}, en projet ne peut être considéré comme mettant en œuvre de manière effective cette habilitation.

Le texte en projet sera complété aux fins de pourvoir effectivement à l'exécution de la disposition décrétable précité.

Article R.121 en projet

Il y a lieu d'omettre le mot « nommément » dans l'article en projet.

Article R.123 en projet

La section de législation n'aperçoit quel pourrait être le fondement juridique de l'article R.123 en projet.

Cette disposition sera omise.

Article R.124 en projet

1. La liste des matières sur lesquelles porte la formation de base des agents constatateurs prévue à l'alinéa 2 ne correspond pas au contenu minimal requis par l'article D.146 du livre I^{er} du Code. Ne s'y retrouvent ainsi pas les matières visées par le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 4^o, 5^o et 6^o, de cet article D.146.

2. Au paragraphe 2, alinéa 3, la seconde phrase, qui constitue une redite de la règle prévue à l'alinéa 2, sera omise.

3. L'article R.124 en projet sera revu à la lumière de ces observations

Article R.126 en projet

Dans l'article en projet, la formation spécifique des fonctionnaire sanctionneurs régionaux intègre une formation relative à la rédaction des décisions administratives.

La question se pose de savoir si l'emploi des termes « décision administrative » demeure pertinent au regard de l'article D.156, § 2, du livre I^{er} du Code qui dispose que « [l]es fonctionnaires sanctionneurs sont indépendants dans l'exercice de leurs compétences juridictionnelles ».

Article R.127 en projet

L'article D.146, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code habilite uniquement le Gouvernement à élaborer un support informatique de formation à distance. Il ne permet pas à ce dernier de mettre en place un régime spécifique de formation de recyclage.

À défaut d'un fondement décretaal exprès en ce sens, l'article R.127 en projet sera omis.

Articles R.129 et R.130 en projet

La section de législation n'aperçoit pas la portée de l'article R.129, § 4, en projet, ni celle de l'article R.130, paragraphe 3, en projet, en ce qu'ils prévoient que le ministre ou son délégué « valide » le contenu des formations.

Article R.131 en projet

L'alinéa 2 de l'article R.131 en projet est rédigé comme suit :

« Si l'une des personnes qui a la jouissance effective du domicile est dans l'incapacité de fournir son consentement notamment en raison de son absence, le consentement de l'un d'entre eux suffit. Dans le cas d'un logement divisé en plusieurs unités de logement, ce consentement ne vaut toutefois que pour les parties communes et les parties privatives dont il a la jouissance ».

Sans avoir à examiner la question de savoir si un tel régime serait admissible notamment au regard de l'article 15 de la Constitution, il échet de constater que les dispositions du livre I^{er} du Code qui prévoient que « [l]orsqu'il s'agit d'un domicile au sens de l'article 15 de la Constitution, [l]es agents peuvent y pénétrer moyennant l'autorisation préalable du juge d'instruction ou pour autant qu'ils aient le consentement exprès et préalable de la personne qui a la jouissance effective des lieux visés », ne comportent aucune habilitation au Gouvernement pour prévoir les modalités de ce consentement ¹⁰.

L'alinéa 2 sera donc omis.

¹⁰ Voir notamment les articles D.161, alinéa 2, D.171, alinéa 2, D.185, § 3, alinéa 2, et D.187, alinéa 3, du livre I^{er} du Code.

Article R.143 en projet

Selon l'article D.163, alinéa 2, du livre I^{er} du Code, le Gouvernement est habilité notamment à fixer des modèles de protocole d'analyse et de déterminer les méthodes d'analyse et de contre-analyse.

Dans cet ordre d'idées, au 4^o de l'article 143 en projet, l'intention est manifestement de rendre obligatoires les « directives » fixées par le ministre ou l'administration, en ce qui concerne les conditions et méthodes d'analyse et la rédaction des protocoles d'analyse.

Le mot « directives » est dès lors inadéquat et sera remplacé par le mot « règles ».

Article R.148 en projet

Les alinéas 2 et 3 en projet sont dépourvus de fondement juridique.

Il seront omis.

Article R.150 en projet

Il ne peut se déduire de l'article D.170 du livre I^{er} du Code que celui-ci exclut de son champ d'application les animaux sauvages.

Par conséquent, il n'appartient pas à l'article R.150 en projet d'exclure les animaux sauvages du champ d'application de la sous-section en projet, relative à la « saisie administrative d'animaux ».

Dans la disposition à l'examen, l'alinéa 3 sera dès lors omis.

Article R.152 en projet

L'article D.170 du livre I^{er} du Code ne comporte aucune habilitation permettant au Gouvernement d'imposer des obligations à la personne responsable du lieu d'hébergement de l'animal saisi.

L'article R.152 est donc dépourvu de fondement juridique et sera omis.

Article R.153 en projet

Au sens de l'article D.170, § 3, du livre I^{er} du Code, la destination des animaux saisis consiste en :

« 1° la restitution au propriétaire sous conditions ;

2° le don en pleine propriété à une personne physique ou morale, le cas échéant sous conditions ;

3° ou la mise à mort sans délai lorsque celle-ci s'avère nécessaire au cours ou à l'issue de la période d'hébergement ».

Cette disposition n'envisage pas la cession à titre onéreux de l'animal ; en particulier, le 2° reproduit ci-avant vise expressément la notion de « don » qui s'oppose, par hypothèse, à une telle cession.

Par conséquent, à l'article R.153, § 1^{er}, alinéa 2, troisième phrase, en projet, les mots « ou contre paiement » seront omis.

Article R.156 en projet

La présomption créée par l'article R.156, alinéa 2, en projet, qui prévoit que la notification est « sauf preuve du contraire », « présumée avoir été effectuée à l'issue d'un délai de dix jours à dater de la date de la levée automatique de saisie » est dépourvue de fondement juridique. En particulier, elle ne peut trouver de fondement juridique dans l'article D.170, § 5, du livre I^{er} du Code.

Cet alinéa sera omis.

Article R.157 et R.158 en projet et annexe XIV en projet

L'article R.157 en projet, ainsi que l'annexe XIV en projet, visent à procurer exécution à l'article D.170, § 6, du livre I^{er} du Code, qui dispose comme suit :

« Les frais liés aux mesures prises sur la base des paragraphes 1^{er} et 3 sont à la charge du responsable des animaux.

Si les frais visés à l'alinéa 1^{er} sont avancés par la Région wallonne ou par la commune, ils sont réclamés au responsable des animaux.

Le Gouvernement détermine les hypothèses dans lesquelles les frais visés au présent paragraphe peuvent être avancés, et peut plafonner, par catégorie d'animaux, les frais d'hébergement appliqués durant la saisie ».

Dans le système ainsi mis en place, le Gouvernement est habilité uniquement à :

1° déterminer les hypothèses dans lesquelles les frais liés aux mesures prises en vertu des paragraphes 1^{er} et 3 de l'article D.170 peuvent être avancés par la Région wallonne ou la commune ;

2° plafonner, par catégorie d'animaux, les frais d'hébergement appliqués durant la saisie.

Aux termes de cette disposition, le Gouvernement peut plafonner les frais d'hébergement appliqués durant la saisie, ceux-ci étant à charge du responsable de l'animal, mais pouvant être avancés par la Région wallonne ou la commune, dans les hypothèses déterminées par le Gouvernement.

Au regard de cette disposition, les articles R.157 et R.158 en projet et l'annexe XIV en projet mettent en place un système peu clair, spécialement quant à la compréhension qu'il y a lieu d'avoir des colonnes intitulées « plafond d'intervention du SPW » et « plafond de frais mis à charge du responsable des animaux au sens de l'article D.170 » dans le tableau repris à l'annexe XIV, en projet. Les alinéas qui suivent le tableau figurant dans cette annexe XIV ajoutent encore à la confusion, plus qu'ils n'expliquent la portée exacte du tableau.

Par ailleurs, les règles destinées à s'appliquer dans l'hypothèse visée par l'article R.158 en projet n'apparaissent pas clairement du dispositif et de l'annexe en projet.

En tout état de cause, il résulte en tout cas de l'article R.157 en projet que celui-ci entend fixer non seulement des « plafonds » mais également des « forfaits », ce que ne permet pas l'article D.170, § 6, du livre I^{er} du Code. En outre, il paraît résulter de l'ensemble des dispositions et annexe à l'examen que l'avance relative aux frais d'hébergement serait elle-même fixée forfaitairement et/ou plafonnée, ce que ne prévoit pas l'article D.170, § 6, du livre I^{er} du Code.

En conclusion, il appartient à l'auteur du projet de revoir fondamentalement les dispositions et l'annexe à l'examen, de manière, d'une part, à s'inscrire dans les limites des habilitations conférés au Gouvernement par l'article D.170, § 6, du livre I^{er} du Code, et, d'autre part, à mettre en place, dans cette limite, un système dénué de toute ambiguïté et aisément compréhensible par ses destinataires.

Article R.160 en projet

1. L'article R.160 en projet trouve essentiellement son fondement dans l'article D.162, alinéas 1^{er}, 8^o, et 3, du livre I^{er} du Code.

Ces dispositions permettent aux agents constatateurs de « procéder à des mesures de police administrative permettant de retirer de la circulation des objets pouvant être source d'une infraction [...], en ce compris par le biais d'une saisie administrative », et habilite le Gouvernement à arrêter les modalités de saisie administrative, d'information du contrevenant, de désignation de la destination des objets saisis, ainsi que les modalités de prise en charge des frais de saisies.

Compte tenu des termes employés à l'article D.162, alinéa 2, du livre I^{er} du Code, qui vise uniquement les « objets pouvant être source d'une infraction », l'article R.160 doit se limiter à de tels objets. La section de législation n'aperçoit pas la portée spécifique et utile des mots « un objet étant par lui-même [...] », ni en quoi, en faisant mention d'un tel objet, l'auteur du projet s'inscrit dans les limites de l'habilitation mise en œuvre.

Par ailleurs, l'alinéa 2 ajoute une modalité qui n'entre pas dans prévisions de l'article D.162 et doit en conséquence être omis.

La disposition sera revue en conséquence.

2.1. L'article R.160, § 2, en projet, est rédigé comme suit :

« Par dérogation au paragraphe 1^{er}, le fonctionnaire sanctionnateur peut ordonner à un agent constatateur de procéder à la saisie d'un bien qu'il détermine en vue d'exercer les pouvoirs qui lui sont dévolus en vertu des articles D.173 et D.198, § 3 ».

2.2. Cette disposition fait ainsi référence à l'article D.173 du livre I^{er} du Code, qui est relatif à la transaction à l'initiative du fonctionnaire sanctionnateur et dont l'alinéa 7 prévoit, dans le cadre de cette transaction :

« Le fonctionnaire sanctionnateur invite l'auteur de l'infraction donnant lieu ou pouvant donner lieu à confiscation à abandonner, dans un délai qu'il fixe, les biens ou avantages patrimoniaux saisis ou, s'ils ne sont pas saisis, à les remettre à l'endroit qu'il fixe ».

Force est de constater que l'article D.173, alinéa 7, du livre I^{er} du Code ne comporte aucune habilitation permettant au Gouvernement de régler la procédure d'« abandon » ni, à fortiori, dans ce cadre, d'autoriser le fonctionnaire sanctionnateur à faire appel à un agent constatateur pour procéder à la prise de possession du bien à « abandonner ».

En tant que l'article R.160, § 2, renvoie à l'article D.173 du livre I^{er} du Code, il est donc dépourvu de fondement juridique.

2.3. L'article R.160, § 2, en projet, fait également référence à l'article D.198, § 3, du livre I^{er} du Code qui a trait aux sanctions et mesures que le fonctionnaire sanctionnateur est habilité à prononcer.

Ce paragraphe 3 dispose comme suit :

« Le fonctionnaire sanctionnateur peut, à titre de sanction accessoire, confisquer :

1° les choses formant l'objet de l'infraction et celles qui ont servi ou qui ont été destinées à la commettre, quand la propriété en appartient au contrevenant ;

2° les choses qui ont été produites par l'infraction ;

3° les avantages patrimoniaux tirés directement de l'infraction, les biens et valeurs qui leur ont été substitués et les revenus de ces avantages investis.

Pour l'application de l'alinéa 1^{er}, le Gouvernement détermine la procédure de gestion et de transmis des pièces confisquées détenues par les greffes de l'ordre judiciaire au fonctionnaire sanctionnateur compétent.

Il fixe en outre les modalités de la confiscation ainsi que les possibilités de destination ».

Si l'alinéa 3 de l'article D.198, § 3, habilite le Gouvernement à fixer les modalités de la confiscation, ce qui peut inclure l'intervention d'un tiers à la demande du fonctionnaire sanctionnateur, il n'en demeure pas moins que l'article R.160, § 2, en projet opère une confusion entre les notions de « saisie administrative » et de « confiscation » (ou d'« abandon », dans le cas d'une transaction, laquelle est nécessairement consentie par le contrevenant) ».

2.4. L'article R.160, § 2, sera revu à la lumière des observations qui précèdent. Il conviendra, à cet égard, d'une part, de plus y opérer de référence à l'article D.173 du livre I^{er} du Code, et, d'autre part, de remplacer les mots « saisie administrative » par le mot « confiscation » ; la disposition ainsi revue sera déplacée dans le chapitre relatif aux sanctions administratives et aux mesures alternatives.

En ce qui concerne les subdivisions de l'article R.160, en projet, qui ont trait à la destruction du bien, il est renvoyé aux observations formulées ci-après sous les articles R.161 et R.162 en projet.

Article R.161 en projet

1. Tout comme l'article R.160, § 2, en projet, l'article R.161, § 3, en projet opère une confusion entre la procédure de « saisie administrative » et la mesure de « confiscation », d'une part, en visant la confiscation en son paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 4°, et, d'autre part, en confiant au fonctionnaire sanctionnateur le soin de décider du sort du bien saisi, alors que la procédure est encore pendante devant lui et qu'il n'a pas encore adopté de décision en matière de sanction administrative ou d'autres mesures alternatives ou accessoires.

2. Comme déjà précisé, l'article D.162, alinéa 1^{er}, 8°, et 3, du livre I^{er} du Code, qui a trait aux saisies administratives, permet aux agents constatateurs de « procéder à des mesures de police administrative permettant de retirer de la circulation des objets pouvant être source d'une infraction [...], en ce compris par le biais d'une saisie administrative », et habilite le Gouvernement à arrêter les modalités de saisie administrative, d'information du contrevenant, de désignation de la destination des objets saisis, ainsi que les modalités de prise en charge des frais de saisies.

Au regard du principe de légalité inscrit à l'article 23 de la Constitution en ce qui concerne le droit à la protection d'un environnement sain, cette habilitation doit être interprétée de manière stricte. Ainsi, en ce qui concerne la « désignation de la destination » du bien faisant l'objet de la saisie administrative, elle ne peut être comprise comme habilitant le Gouvernement à prévoir la destruction du bien saisi, ni à organiser la procédure à suivre en vue d'assurer cette destruction.

Pour des motifs similaires, au stade de la saisie administrative, et alors qu'aucune décision de confiscation éventuelle n'a encore été adoptée, le Gouvernement ne peut confier au fonctionnaire sanctionnateur le pouvoir de décider de mettre le bien à disposition de tiers, en tout cas de manière définitive, ni de restituer le bien contre paiement d'une somme d'argent.

Certes, l'article R.161, § 3, alinéa 2, prévoit que la mise à disposition du bien ou sa destruction ne peuvent intervenir « qu'une fois les délais pour l'introduction d'un recours échu ».

Toutefois, la section de législation n'aperçoit pas quel recours est ainsi visé, puisqu'aucun recours n'est organisé à l'égard des décisions de saisies administratives.

3. S'agissant de l'article D.198, § 3, qui a trait à la « confiscation » et habilite le Gouvernement à fixer les modalités de la confiscation décidée par le fonctionnaire sanctionnateur, ainsi que les possibilités de destination du bien confisqué, il ne peut non plus être compris, au regard du principe de légalité inscrit à l'article 23 de la Constitution, comme habilitant le Gouvernement à prévoir la destruction du bien saisi, ni à organiser la procédure à suivre en vue d'assurer cette destruction.

4. En conclusion, la disposition à l'examen sera fondamentalement revue de sorte que le départ entre « saisie administrative » et « confiscation » soit opéré de manière adéquate, et que les mesures envisagées s'inscrivent précisément dans les limites des habilitations conférées au Gouvernement par les articles D.162 et D.198 du livre I^{er} du Code.

Si l'intention est d'organiser un régime de destruction de certains biens, il appartiendra au législateur d'en fixer les éléments essentiels.

Ces observations valent, *mutatis mutandis*, en ce qui concerne les articles R.162 en projet et R.163, § 2, en projet.

Article R.164 en projet

1. Le premier alinéa de l'article R.164 en projet sera précédé de la mention « § 1^{er}. ».
2. Conformément à l'article D.174, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, seconde phrase, du livre I^{er} du Code, le paragraphe 1^{er} de l'article R.164 en projet sera complété par la mention que le formulaire concerné est annexé au procès-verbal de constat de l'infraction, dont il fait partie intégrante.
3. Au paragraphe 2, conformément à l'article D.174, § 3, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code, il convient de remplacer les mots « Lorsque le contrevenant est présent lors de la constatation de l'infraction » par les mots « En cas d'infraction flagrante ».

Article R.166 en projet

L'auteur du projet doit être en mesure de justifier le délai de conservation du formulaire de perception immédiate, et veillera, dans ce cadre, à limiter ce délai de conservation au strict minimum nécessaire au regard de l'objectif poursuivi.

Article R.167 en projet

L'article R.167 en projet peut trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution que le Gouvernement tient de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné à l'article D.174, § 6, alinéa 2, du livre I^{er} du Code.

Toutefois, dès lors que cette disposition décréte prévoit uniquement qu'en cas d'acquiescement, la somme perçue au titre de perception immédiate est restituée, l'article R.167 en projet ne peut prévoir que la demande de remboursement doit être introduite dans un délai déterminé.

La seconde phrase de l'alinéa 1^{er} de la disposition à l'examen sera donc omise.

Article R.172 en projet

L'article D.195, § 1^{er}, alinéa 3, du livre I^{er} du Code se limite à prévoir qu'il peut être recouru à la procédure écrite si des circonstances exceptionnelles le justifient et à habilitier le Gouvernement à préciser les modalités de cette procédure écrite. Cette habilitation ne confère pas au Gouvernement le pouvoir d'organiser le recours à une méthode de communication à distance (article R.172, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, en projet, l'alinéa 3 mentionnant pour sa part « une méthode de communication audiovisuelle à distance »).

Certes, le fonctionnaire sanctionnateur peut proposer le recours au mécanisme de la vidéoconférence, et ce en vue de la présentation orale des moyens de défense du contrevenant, mais aucun pouvoir réglementaire n'est conféré par le livre I^{er} du Code au Gouvernement en la matière.

Sur la base de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, il peut se concevoir que le Gouvernement fixe par la voie réglementaire les modalités générales du recours à ce mécanisme – comme prévu à l'article R.172, § 1^{er}, alinéa 4, en projet – de manière à s'assurer spécialement que les droits de la défense des personnes concernées sont respectés.

Par contre, le Gouvernement n'est pas habilité, sur cette base, à prévoir que les parties elles-mêmes peuvent décider de recourir à une procédure de communication à distance, dès lors que l'article D.195, § 1^{er}, alinéa 2, énonce que c'est au fonctionnaire sanctionnateur qu'il appartient de proposer que la présentation orale soit effectuée par vidéoconférence. Le Gouvernement ne peut pas non plus régler les conséquences sur la procédure du refus opposé par l'une des parties à un recours à une procédure de communication à distance. De même, il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de régler les cas dans lesquels le fonctionnaire sanctionnateur peut recourir à cette procédure.

La disposition à l'examen sera revue à la lumière de cette observation.

Article R.174 en projet

L'article D.196 du livre I^{er} du Code prévoit que la sanction administrative doit être proportionnée à la gravité des faits qui la motivent.

Pour le surplus, le Gouvernement ne dispose d'aucune habilitation dans le Code pour encadrer l'exercice de son pouvoir d'appréciation par le fonctionnaire sanctionnateur.

L'article R.174 sera omis.

Article R.175 en projet

En vertu de l'article D.200, §§ 2, alinéa 4, et 3, du livre I^{er} du Code, les modalités de la guidance imposée par le fonctionnaire sanctionnateur dans le cadre du sursis probatoire sont déterminées par le Gouvernement. Il résulte également de cette disposition que l'exécution des conditions du sursis est contrôlée par le fonctionnaire sanctionnateur ou le service désigné par le Gouvernement. Le Gouvernement détermine pour sa part les modalités et la périodicité de ce contrôle.

La périodicité du contrôle ne peut donc relever du fonctionnaire sanctionnateur mais doit être arrêtée par le Gouvernement.

Par ailleurs, tel qu'il est rédigé l'article en projet ne détermine aucune condition préalable, s'imposant à la personne désignée par le fonctionnaire sanctionnateur pour effectuer un travail de guidance, de sorte que le fonctionnaire sanctionnateur pourrait désigner n'importe quelle personne, relevant ou non de ses services. Le texte en projet gagnerait à être complété aux fins d'encadrer l'accès à cette fonction.

Article R.176 en projet

1. En vertu de l'article D.200, § 3, du livre I^{er} du Code, c'est au Gouvernement qu'il appartient de déterminer, par voie réglementaire, les modalités et la périodicité relatives au contrôle du sursis. Ce pouvoir ne peut être confié au fonctionnaire sanctionnateur, agissant au cas par cas, comme le fait la première phrase de l'article R.176, en projet.
2. La deuxième phrase de l'article R.176, en projet, paraphrase l'article D.200, § 2, alinéa 2, deuxième phrase, du livre I^{er} du Code. Elle sera omise.
3. L'article R.176 en projet sera revu à la lumière de ces observations et le texte en projet sera complété en conséquence.

Article R.177 en projet

En vertu de l'article D.200, § 3, du livre I^{er} du Code, le fonctionnaire sanctionnateur est compétent pour vérifier l'exécution des conditions du sursis probatoire. Le Gouvernement peut également désigner un service pour ce faire.

À défaut d'autre précision, le terme « service » employé dans cette disposition ne peut se comprendre que comme étant un service du Gouvernement.

L'article R.177, alinéa 3, en projet ne peut donc permettre à un ministre de désigner une instance ou un organe extérieur à l'administration, comme le donne à penser cette disposition, qui charge le ministre de conclure une « convention » avec le service, déterminant notamment « les assurances qui doivent être souscrites » et « la rémunération des services prestés dans le cadre du contrôle ».

L'article R.177 en projet sera revu à la lumière de cette observation.

Article R.178 en projet

Le Gouvernement ne dispose d'aucune habilitation pour régler la procédure prévue à l'article D.198, § 2, du livre I^{er} du Code.

Surabondamment, le paragraphe 3, alinéa 2, de l'article en projet, prévoit la prorogation des délais prévus à l'article D.195, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4^o, du livre I^{er} du Code. Aucune habilitation ne permettant au Gouvernement de disposer de la sorte, cette prorogation méconnaît dès lors le prescrit de l'article D. 195.

L'article R.178 en projet sera dès lors omis.

Article R.180 en projet

Le contenu du fichier central est expressément déterminé par l'article D.144, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code, qui ne mentionne pas les règlements communaux adoptés en vertu de l'article D.197, § 3, du livre I^{er} du Code.

Il s'en déduit que le fichier central ne peut être utilisé en vue d'effectuer la communication de ces règlements communaux.

L'article R.180, seconde phrase, sera revu en conséquence.

Article R.182 en projet

L'article D.209, alinéa 3, du livre I^{er} du Code prévoit la transmission de la décision du fonctionnaire sanctionnateur ou d'une copie de celle-ci moyennant certaines modalités à déterminer par le Gouvernement. Cet article implique que la décision fasse d'office l'objet d'une transmission spécifique à chacune des autorités concernées.

Il s'ensuit, d'une part, qu'une transmission uniquement sur demande ne peut être envisagée et, d'autre part, que le Gouvernement ne peut pas réputer « transmise » la copie de la décision concernée, dès lors qu'elle serait intégrée dans le fichier central.

L'article R.182 en projet sera revu pour se conformer à l'article D.209 du livre I^{er} du Code ou omis.

Article R.184 en projet

1. Aux termes de l'article R.184, § 1^{er}, en projet, le médiateur relève d'un « service ». La question se pose de savoir ce que l'auteur du projet entend par le recours à l'expression « relever d'un service » et s'il entend ainsi exclure que le médiateur puisse agir en tant que personne physique.

Si telle intention, la section de législation n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier raisonnablement cette exigence, de nature à porter atteinte à l'égalité entre les médiateurs qui ne dépendent pas d'un tel service, d'une part, et ceux qui en dépendent, d'autre part.

2. De même, la portée exacte du paragraphe 5 en projet n'apparaît pas, spécialement au regard de la législation en matière de marchés publics.

Une observation similaire vaut pour l'article R.187, § 1^{er}, alinéa 3, en projet.

3. L'article R.184 en projet sera revu à la lumière de ces observations.

Article R.185 en projet

À l'alinéa 2, le terme « inexorablement » n'est pas adéquat. Il sera remplacé par les mots « de manière irréfutable ».

Article R.186 en projet

1. L'article D.202, § 3, alinéa 6, du livre I^{er} du Code dispose :

« L'exécution de la convention homologuée est contrôlée, à l'issue du délai déterminé dans la convention par le fonctionnaire sanctionnateur. Le Gouvernement détermine les modalités de ce contrôle ».

En vertu de cette disposition, c'est au Gouvernement qu'il appartient de déterminer, par voie réglementaire, les modalités du contrôle. Ce pouvoir ne peut être confié au fonctionnaire sanctionnateur agissant au cas par cas, comme le fait l'alinéa 2 de l'article R.186 en projet.

2. Par ailleurs, l'article en projet ne détermine aucune condition préalable, notamment de qualification, s'imposant à la personne désignée par le fonctionnaire sanctionnateur pour effectuer les missions de contrôle, de sorte que le fonctionnaire sanctionnateur pourrait désigner n'importe quelle personne, relevant ou non de ses services. Le texte en projet gagnerait à être complété aux fins d'encadrer l'accès à cette fonction.

Article R.187 en projet

1. L'article D.203, § 2, du livre I^{er} du Code dispose comme suit :

« La prestation citoyenne n'excède pas trente heures et est exécutée dans un délai d'un an à partir de la date de la notification de la décision du fonctionnaire sanctionnateur.

Elle consiste, le cas échéant conjointement, en :

- 1° une formation ;

2° une prestation à titre gratuit encadrée par l'Administration, la commune, l'intercommunale, ou une personne morale compétente désignée par l'Administration ou la commune et exécutée au bénéfice d'un service régional ou communal ou d'une personne morale de droit public, une fondation ou une association sans but lucratif désignée par l'Administration, la commune ou l'intercommunale.

En application de l'alinéa 2, 2°, le Gouvernement peut, moyennant leur accord préalable, confier l'encadrement de la prestation citoyenne aux associations environnementales reconnues en vertu du titre II/1, de la partie III, du présent Code ou aux refuges et associations agréées en vertu des articles D.28 et D.32 du Code wallon du Bien-être animal.

Le Gouvernement précise les modalités et l'organisation de l'encadrement de la prestation citoyenne ».

Il en résulte que la prestation citoyenne peut être encadrée par une personne morale désignée par l'administration et que le Gouvernement est habilité à confier cet encadrement à des associations environnementales reconnues en vertu du titre II/1, de la partie III, du livre I^{er} du Code ou aux refuges et associations agréées en vertu des articles D.28 et D.32 du Code wallon du Bien-être animal.

Si le Gouvernement est habilité à préciser les modalités et l'organisation de l'encadrement concerné, cette habilitation ne peut pour autant être comprise comme permettant au Gouvernement de mettre en place un système de sélection préalable des opérateurs qui répondent aux conditions fixées par le Gouvernement en exécution de cette habilitation.

La mise en place d'un tel mécanisme nécessite une intervention préalable du législateur, qui en déterminera par ailleurs les éléments essentiels, conformément au principe de légalité inscrit à l'article 23 de la Constitution, et en ayant égard aux normes de droit européen et interne qui garantissent la libre prestation des services.

Vu le caractère fondamental de cette observation, l'article R.187 ne sera pas examiné plus avant.

Article R.188 en projet

1. Conformément à l'article D.203, § 1^{er}, alinéa 3, du livre I^{er} du Code, il appartient au fonctionnaire sanctionnateur de déterminer les modalités et conditions de la prestation citoyenne ainsi que de déterminer l'organisme d'encadrement de celle-ci.

L'exécution de la prestation en elle-même relève, en vertu de l'article D.204, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code, du Gouvernement auquel il appartient de déterminer, par voie réglementaire, les modalités de son contrôle. Ce pouvoir ne peut être confié au fonctionnaire sanctionnateur agissant au cas par cas, comme le fait l'article R.188 en projet.

2. L'alinéa 3 de l'article R.188 en projet est dépourvu de fondement juridique. Il sera omis.

3. L'article R.188 en projet sera revu à la lumière de ces observations.

Article R.191 en projet

Selon l'article D.221, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code, il appartient au Gouvernement de fixer les modalités d'alimentation et de gestion du Fonds pour la Protection de l'environnement.

La disposition à l'examen, qui se limite à prévoir que « [l]e fonctionnement et la gestion du Fonds pour la protection de l'environnement sont assurés par l'Administration » ne procure qu'une exécution très partielle à cette disposition législative.

L'arrêté en projet sera complété aux fins de fixer l'ensemble des modalités d'alimentation et de gestion du Fonds.

Article R.192 en projet

1. L'article D.6, § 1^{er}, du Code wallon du bien-être animal, complété par le décret du 24 novembre 2021, dans lequel l'article R.192 en projet puise son fondement juridique, dispose comme suit :

« Un permis est nécessaire pour détenir un animal.

Toute personne détient de plein droit et de manière immatérielle le permis visé à l'alinéa 1^{er}, pour autant que le permis n'ait pas été retiré, de manière permanente ou temporaire, en vertu d'une décision, judiciaire ou administrative coulée en force de chose jugée, aux motifs d'une infraction au présent Code ou à ses arrêtés d'exécution. Lorsque la personne qui détient l'animal est une personne physique, elle doit avoir atteint la majorité.

Le Gouvernement met en place un processus de réhabilitation visant à restituer à son titulaire un permis de détention d'un animal qui aurait fait l'objet d'un retrait conformément à l'alinéa 2. Le Gouvernement en détermine la procédure et les conditions ».

Cette disposition est sujette à critique, pour les raisons suivantes.

2. L'article D.189, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code prévoit :

« Outre la peine, le juge peut, soit d'office, soit sur demande de la personne désignée par le Gouvernement, du collège communal de la commune sur le territoire de laquelle l'infraction a été commise, de la partie civile ou du ministère public, condamner le contrevenant, le cas échéant sous astreinte :

[...]

3° au retrait de son permis de détention d'un animal visé à l'article D.6 du Code wallon du Bien-être animal.

En application de l'alinéa 1^{er}, 3°, le retrait du permis de détention d'un animal peut être prononcé pour un délai déterminé ou définitivement. Le délai déterminé ne peut être inférieur à trois mois.

L'interdiction de détention ou le retrait du permis de détention d'un animal prononcé par le juge conformément à l'alinéa 1^{er} entraîne pour le contrevenant qu'il n'est plus autorisé, dans les conditions fixées, à détenir, directement, indirectement ou par personne interposée, un ou plusieurs animaux.

Lorsque la condamnation pour une infraction relevant du Code wallon du Bien-être des animaux est consécutive à une infraction de première catégorie au sens de l'article D.179, le juge ordonne un retrait du permis de détention d'un animal conformément au présent article.

Les décisions de retrait de permis de détention d'un animal sont consignées dans le fichier central visé à l'article D.144 ».

L'article D.198, § 5, du livre I^{er} du Code dispose pour sa part comme suit :

« Lorsqu'une infraction au Code wallon du Bien-être animal ou aux dispositions prises en vertu de celui-ci est constatée, le fonctionnaire sanctionnateur peut :

[...]

3° procéder au retrait du permis de détention d'un animal visé à l'article D.6 du Code wallon du Bien-être animal.

En application de l'alinéa 1^{er}, 3°, le retrait du permis de détention d'un animal peut être prononcé pour un délai déterminé ou définitivement. Le délai déterminé ne peut pas être inférieur à un mois.

L'interdiction de détention ou le retrait du permis de détention d'un animal prononcé par le fonctionnaire sanctionnateur conformément à l'alinéa 1^{er} entraîne pour le contrevenant qu'il n'est plus autorisé, dans les conditions fixées, à détenir, directement, indirectement ou par personne interposée, un ou plusieurs animaux.

Les décisions de retrait de permis de détention d'un animal sont consignées dans le fichier central visé à l'article D.144 ».

Il résulte de ces dispositions que le juge ou le fonctionnaire sanctionnateur peuvent ou doivent, selon le cas, décider du retrait de permis de détention d'un animal, pour une durée minimale de trois mois, ou le cas échéant, de manière définitive.

Compte tenu de cet élément et du caractère immatériel du permis de détention d'un animal, la disposition à l'examen n'a de sens qu'en ce qui concerne les retraits de permis temporaires mais d'une période supérieure à dix ans ou définitifs. En effet, l'article R.192, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 4°, ne permet de solliciter la « restitution » du permis que si un délai minimum de dix ans s'est écoulé depuis le retrait.

Dans ce contexte, d'une part, la disposition à l'examen prévoira expressément les cas de retrait dans lesquels elle s'applique, et, d'autre part, au regard du principe d'égalité, l'auteur du projet sera en mesure de justifier le choix du délai de dix ans comme condition pour pouvoir obtenir « restitution » du permis

3. Enfin, il y a lieu, au paragraphe 1^{er} de la disposition en projet, de définir la notion de « conduite irréprochable », les principes d'égalité et de proportionnalité imposant que la conduite ainsi examinée soit limitée à des circonstances précises, liées au bien-être animal.

De même, la notion de « formation ou activités de sensibilisation en rapport avec l'infraction commise » sera précisée.

4. L'article R.192 en projet sera revu à la lumière de ces observations.

Articles 2 à 5

L'article 27 du décret du 6 mai 2019 dispose comme suit :

« Les agents visés à l'article D.139, 1^o, du Livre I^{er} du Code de l'Environnement dans sa version antérieure à sa modification prévue par le présent décret sont considérés comme désignés conformément au présent décret.

Les fonctionnaires sanctionneurs visés à l'article D.139, 4^o, du Livre I^{er} du Code de l'Environnement dans sa version antérieure à sa modification prévue par le présent décret, ainsi que leurs délégués désignés conformément à l'article R.114 de la partie réglementaire du Livre I^{er} du Code de l'Environnement dans sa version antérieure à l'entrée en vigueur du présent décret sont considérés comme désignés conformément au présent décret ».

Cette disposition ne prévoit aucun régime transitoire quant aux formations qui sont imposées aux agents et fonctionnaires sanctionneurs, formations que le Gouvernement est tenu de régler ou d'organiser en vertu d'autres dispositions du décret du 6 mai 2019.

À cet égard, cet article 27 doit être compris

– soit comme dispensant *de facto et de jure* les agents et fonctionnaires sanctionneurs concernés des formations ainsi imposées par le décret du 6 mai 2019 et qui sont liées à la désignation des intéressés, puisque ceux-ci sont considérés, en tout état de cause comme demeurant « désignés » ;

– soit comme visant uniquement la désignation de ces personnes au sens strict, sans qu'elles soient dispensées de ces formations.

Quelle que soit l'interprétation retenue, le texte en projet ne peut mettre en place un système dans lequel, selon l'ancienneté de la désignation des agents ou fonctionnaires sanctionneurs avant l'entrée en vigueur du décret du 6 mai 2019, ceux-ci seront ou non dispensés de suivre les formations concernées.

Seule une modification préalable de l'article 27 du décret du 6 mai 2019, qui suppose une intervention du législateur et qui aurait pour objet de permettre qu'un tel système alternatif soit mis en place, permettra la mise en place du régime prévu par les articles 2 à 5 du projet.

Compte tenu du caractère fondamental de cette observation, ces dispositions ne seront pas examinées plus avant.

Article 8

La section de législation n'aperçoit pas la portée exacte de l'article 8 du projet qui, tel qu'il est rédigé, prévoit une règle qui va de soi.

Cette disposition sera omise.

Annexes

Annexe XVII en projet

1. Il résulte de l'article D.174, § 3, alinéa 1^{er}, du livre I^{er} du Code et de l'article R.164, § 2, en projet, que le formulaire de perception immédiate ne sera pas nécessairement annexé au procès-verbal de constat d'infraction. Par conséquent, l'intitulé du formulaire en projet ne mentionnera pas qu'il constitue une annexe à un procès-verbal.

L'annexe XVII en projet, sera revue en conséquence.

2. Selon l'article D.176 du livre I^{er} du Code, la somme perçue en vertu de l'article D.174 est versée au Fonds pour la protection de l'environnement, section incivilités environnementales, ou à la commune.

Par ailleurs, selon l'article D.221, § 2, du livre I^{er} du Code, par dérogation au paragraphe 1^{er}, dont l'alinéa 2 prévoit le versement au Fonds pour la protection de l'environnement d'une série de recettes, sont versés aux :

« 1° Fonds budgétaire de la qualité des produits animaux et végétaux, le produit des perceptions immédiates et des transactions conclues et le produit des amendes administratives infligées pour des infractions reprises aux articles D.396, 1°, 2°, et 4° à 8°, D.397, §§ 1^{er} à 3, et D.398, § 1^{er}, 1° à 6°, et § 2, du Code wallon de l'Agriculture ;

2° Fonds budgétaire en matière de financement du Système intégré de Gestion et de Contrôle, le produit des perceptions immédiates et des transactions conclues et le produit des amendes administratives infligées pour des infractions reprises à l'article D.396, 3°, du Code wallon de l'Agriculture ;

3° Fonds budgétaire en matière de politique foncière agricole, le produit des perceptions immédiates et des transactions conclues et le produit des amendes administratives infligées pour des infractions reprises aux articles D.397, § 4, et D.398, § 1^{er}, 7°, du Code wallon de l'Agriculture ;

4° Fonds budgétaire en faveur de la gestion piscicole et halieutique en Wallonie, le produit des perceptions immédiates et des transactions conclues et le produit des amendes administratives infligées pour des infractions reprises au décret du 27 mars 2014 relatif à la pêche fluviale, à la gestion piscicole et aux structures halieutiques ;

5° Fonds budgétaire du bien-être animal, le produit des transactions conclues et le produit des perceptions immédiates et des amendes administratives infligées pour des infractions reprises au Code wallon du Bien-être animal ;

6° Fonds budgétaire de protection de la Biodiversité, le produit des perceptions immédiates et des transactions conclues et le produit des amendes administratives infligées pour des infractions reprises à la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature ou à l'article D.184, § 7 ».

Le formulaire de perception immédiate sera revu aux fins de tenir compte du fait que dans certains cas, le montant qui fait l'objet de la perception immédiate est versé à la commune. Il sera également revu aux fins de tenir compte de tous et chacun des fonds énumérés à l'article D.221, § 2, du livre I^{er} du Code.

Annexe XIX en projet

Suivant l'article D.192, § 2, du livre I^{er} du Code, le Gouvernement peut, moyennant l'avis du Collège des procureurs généraux, arrêter la liste des infractions déclassées.

Cependant, toujours suivant l'article D.192, § 2,

« [c]e déclassement ne peut être opéré lorsque le comportement nécessaire à la réalisation de l'infraction visée :

1° intervient dans le cadre de l'exercice d'une activité habituelle ;

2° concerne une infraction reprise au règlement n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 'concernant les transferts de déchets' ou au règlement n° 1418/2007 de la Commission du 29 novembre 2007 'concernant l'exportation de certains déchets destinés à être valorisés, énumérés à l'annexe III ou IIIA du règlement 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil vers certains pays auxquels la décision de l'OCDE sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets ne s'applique pas' ;

3° nuit gravement à l'environnement, en ce compris la santé humaine, ou gravement au bien-être animal ou cause la mort ;

4° consiste à ne pas disposer d'un permis d'environnement ou à ne pas établir de rapport de sécurité ou de rapport sur les incidences environnementales ».

Il appartient donc à l'auteur du projet d'inscrire le déclassement opéré dans ces limites et d'être en mesure de justifier que toutes les infractions déclassées reprises dans l'annexe XIX répondent bien à ces conditions.

À cet égard, le déclassement envisagé de l'infraction contenue dans l'article D.393, 6°, du livre II du Code entre en contradiction avec la condition contenue dans l'article D.192, § 2, 4°, du livre I^{er} du Code.

De même, la question se pose de savoir si le déclassement de l'interdiction de la pêche sans disposer d'un permis régulier ¹¹ ou de la vidange ou de la collecte des gadoues chez des tiers sans disposer d'un agrément ¹², répondent bien à la condition prévue à l'article D.192, § 2, 1°, du livre I^{er} du Code, lequel interdit de déclasser des infractions qui interviennent dans le cadre de l'exercice d'activités habituelles.

Si l'intention qui sous-tend l'élaboration de la liste contenue dans l'annexe à l'examen est d'évaluer la conformité de l'infraction déclassée aux conditions fixées par l'article D.192 du livre I^{er} du Code, au cas par cas, lors de poursuites, il faut dans ce cas constater que le mécanisme envisagé ne permet pas de garantir le respect du principe de prévisibilité de la loi pénale.

À cet égard, la section de législation ¹³ a déjà eu l'occasion de rappeler que selon la Cour européenne des droits de l'Homme :

« Pour être conforme à l'article 7 de la Convention, une loi pénale qui définit une infraction en ayant recours à la technique de 'législation par référence' doit [...] respecter les exigences générales relatives à la 'qualité de la loi', c'est-à-dire qu'elle doit être suffisamment précise, accessible et prévisible dans son application. Étant donné que la norme référée devient partie intégrante de la définition de l'infraction, les deux normes (la norme référente et la norme référée) lues conjointement doivent permettre aux personnes concernées de prévoir, en s'entourant au besoin de conseils éclairés, quel comportement peut engager leur responsabilité pénale. Cette interprétation découle pour la Cour des principes généraux de sa jurisprudence concernant les exigences en matière de qualité de la loi, et elle est confortée par les éléments de droit comparé disponibles.

Par ailleurs, la Cour considère que la manière la plus efficace de garantir la clarté et la prévisibilité d'une incrimination conçue sur ce modèle est de faire en sorte que la référence soit explicite et que la norme référente définisse les éléments constitutifs de l'infraction. En outre, les normes référées ne doivent pas étendre la portée de l'incrimination telle qu'elle est définie par la norme référente. En tout état de cause, il appartient à la juridiction nationale appliquant à la fois la norme référente et la norme référée d'apprécier si l'engagement d'une responsabilité pénale était prévisible dans les circonstances de l'espèce » ¹⁴.

L'annexe XIX sera revue à la lumière de ces observations.

¹¹ Voir l'article 33, alinéa 2, du décret du 27 mars 2014 'relatif à la pêche fluviale, à la gestion piscicole et aux structures halieutiques visé par l'annexe à l'examen'.

¹² Voir l'article D.393, 5°, du livre II du Code.

¹³ Avis n° 68.188/4 donné le 27 octobre 2020 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 novembre 2020 'portant exécution de l'article 47/15bis du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68188.pdf>.

¹⁴ Cour euR.D.H., avis consultatif du 29 mai 2020 relatif à l'utilisation de la technique de « législation par référence » pour la définition d'une infraction et aux critères à appliquer pour comparer la loi pénale telle qu'elle était en vigueur au moment de la commission de l'infraction et la loi pénale telle que modifiée, Demande n° P16-2019-001, §§ 72 et 73.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. De manière générale, l'auteur veillera à corriger les fautes d'orthographe et les termes inadéquats que comporte le projet.

2. Les numéros et intitulés des annexes au projet sont, en réalité, les numéros et intitulés en projet, des nouvelles annexes, en projet, à la partie réglementaire du livre I^{er} du Code.

Chacune de ces annexes sera précédée d'un intitulé et d'un numéro établis en tenant compte du fait qu'elles constituent en premier lieu des annexes à l'arrêté en projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET