

CK.

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
08-02-1984
Transmis à M. <i>Coordination</i> Overgemaakt aan de H.

L. 15.275/9.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour l'Eau, l'Environnement et la Vie rurale, le 7 janvier 1983, d'une demande d'avis sur un projet de décret "sur la protection des eaux de surface contre la pollution" et en ayant délibéré en ses séances des 9, 23 et 30 mars, 20 et 27 avril, 4, 11 et 25 mai, 1er, 8, 22 et 29 juin, 6 et 13 juillet, 14 septembre, 5, 12 et 19 octobre, 9, 16, 23 et 28 novembre 1983, a donné le 28 novembre 1983 l'avis suivant :

OBJET DU PROJET.

Le décret en projet tend à remplacer, pour la Région wallonne, la législation actuelle en matière de lutte contre la pollution des cours d'eau et des autres eaux de surface. Il est destiné à se substituer à la plupart des dispositions de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

Il a aussi pour objet d'instituer un système de financement de la lutte contre la pollution des eaux de surface, réalisant, dans une certaine mesure tout au moins, le principe selon lequel le "pollueur" doit être le "payeur".

En outre, il devrait faciliter l'application d'une série de directives de la Communauté économique européenne en matière de protection de l'environnement.

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Deux dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 peuvent être invoquées pour justifier la compétence de la Région wallonne dans l'essentiel de la matière (1) que le décret en projet entend régir. Chacune d'elles réserve, mais en des termes quelque peu différents, certaines compétences à l'Etat.

-
- .../...
- (1) Quelques dispositions du projet concernent des questions qui ne sont pas comprises dans les compétences définies à l'article 6, § 1er, II et V, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 : ainsi en va-t-il de l'article 35 relatif à la production d'eau potable (visée à l'article 6, § 1er, V, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980) et des articles 36 et 37 relatifs aux égouts (la compétence en matière d'égouttage est attribuée à la Région par l'article 6, § 1er, V, 3°, de la même loi).

En premier lieu, l'article 6, § 1er, II, range dans les matières visées à l'article 107quater de la Constitution :

"En ce qui concerne l'environnement :

- 1° la protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles;
- 2° l'enlèvement et le traitement des déchets;
- 3° la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail".

La seconde disposition susceptible de fonder la compétence du Conseil régional dans la matière qui fait l'objet du décret en projet, se situe dans le même article 6 et le même paragraphe 1er, mais sous le point V, lequel attribue aux Régions des compétences "en ce qui concerne la politique de l'eau". Le 2° de ce point V retiendra l'attention puisqu'il réserve à la compétence régionale :

"L'épuration des eaux usées", en ajoutant :

"Cette compétence ne comprend pas :

- a) l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées;
- b) l'établissement des éléments constitutifs du calcul des tarifs pour l'épuration des eaux industrielles;
- c) la fixation du taux de subvention aux entreprises industrielles".

Faut-il considérer que le décret en projet intéresse "la protection de l'environnement" et ne peut donc régler la matière que "dans le respect des normes légales générales et sectorielles" ? Ou bien faut-il voir plutôt dans les dispositions de

.../...

ce projet de décret des mesures relevant de la "politique de l'eau" et attribuant à l'Exécutif régional wallon divers pouvoirs afin qu'il puisse veiller à l'épuration des eaux usées, en respectant les "conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées" fixées par la loi ou en vertu de la loi ?

L'exposé des motifs du décret en projet se réfère tout d'abord au "principe de la régionalisation de la politique de l'eau" (point 2.2 "La réforme des institutions"; voy. aussi point 3 "Contraintes juridiques").

Mais l'exposé des motifs cite aussi, de manière expresse (point 3.3 "La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980"), l'article 6, § 1er, point II (l'environnement), et même le point III (la rénovation rurale et la conservation de la nature).

Il convient d'examiner le contenu des dispositions du projet pour déterminer sur la base de quelle disposition de l'article 6 de la loi spéciale le Conseil régional est compétent.

A cet égard, on relèvera tout d'abord que les chapitres III ("Des déversements", articles 6 à 15), IV ("Lutte contre la pollution - Programme et exécution", articles 16 à 20) (1) et V (Des subventions aux entreprises et pour la recherche", articles 21 à 23) traitent une matière qui est actuellement régie par la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. Sans doute, comme le relève l'exposé des motifs, la matière de l'épuration des eaux d'égouts a fait l'objet d'un arrêté du 13 décembre 1977 relatif à l'intervention financière de l'Etat pour l'épuration des eaux usées en région wallonne. Mais cet arrêté lui-même se réfère, dans l'un de ses considérants, à la loi du 26 mars 1971. La

.../...
(1) La mention du titre de ce chapitre, qui figure à la "table des matières", a été omise entre les articles 15 et 16 dans le texte du projet.

plupart des autres dispositions du décret en projet portent également sur des matières qui sont réglées jusqu'à présent par la loi du 26 mars 1971 et par ses arrêtés d'exécution tels que l'arrêté royal du 9 avril 1975 relatif à l'intervention de l'Etat dans l'investissement complémentaire auquel est tenue une entreprise industrielle déjà établie pour le traitement spécial des eaux usées, ou l'arrêté royal du 3 août 1976 portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales.

Les mesures relatives au financement et, plus particulièrement, aux redevances (chapitre VI, "Financement", et VII, "Des redevances", articles 24 à 27 et 28 à 34) sont, en majeure partie, nouvelles, mais se rattachent à celles qui viennent d'être évoquées, comme les moyens se rattachent aux fins en vue desquelles ils sont prévus. Il en est de même pour ce qui concerne le recouvrement des redevances (article 69). Les questions spécifiques que ces dispositions pourraient soulever du point de vue de la compétence du Conseil régional seront envisagées à l'occasion de l'examen de ces articles.

Un certain nombre de dispositions sont entièrement nouvelles. Elles concernent la mise en oeuvre de directives du Conseil des Communautés européennes. Ces dispositions sont inscrites notamment dans les chapitres II ("Des eaux protégées et des objectifs de qualité des eaux de surface", articles 3 à 5) et XII ("Dispositions spéciales concernant l'application des directives des Communautés européennes et d'autres actes internationaux en matière de protection des eaux - statistiques", articles 41 à 45).

.../...

Dans l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (1), il a été précisé, à propos de l'article 6, § 1er, II, 1°, que la protection de l'environnement "comprend entre autres la politique contre la pollution de l'air et de l'eau". La loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution a été citée à cette occasion. L'exposé des motifs ajoute toutefois que "l'objectif majeur" de la loi du 26 mars 1971 est la réglementation de l'épuration des eaux usées et constate que cette matière est reprise à l'article 6, § 1er, V, 2° (2), c'est-à-dire sous le point relatif à "la politique de l'eau". Il est d'ailleurs exact que la moitié des articles de la loi du 26 mars 1971 se situent dans le chapitre II consacré aux "sociétés d'épuration des eaux". Mais la loi du 26 mars 1971 contient d'autres dispositions qui tendent, elles, à prévenir la pollution des eaux de surface et non à y porter remède a posteriori par des mesures d'épuration. L'intention du Gouvernement paraît donc avoir été de distinguer, dans la matière traitée par la loi du 26 mars 1971, d'une part, les mesures préventives de la pollution des eaux et, d'autre part, les mesures de lutte contre une telle pollution après qu'elle s'est produite. La Région est compétente à l'égard des premières mesures en vertu de l'article 6, § 1er, II, 1°, et à l'égard des secondes en vertu de l'article 6, § 1er, V, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A la Commission de la revision de la Constitution et des réformes institutionnelles du Sénat, un amendement fut déposé qui tendait notamment à compléter le paragraphe 1er, II, 1°, de l'article 6 en mentionnant expressément : "toutes matières couvertes actuellement par ... la loi du 26 mars 1971 sur la protection des

(1) Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, p. 13

.../...

(2) Le texte de l'exposé des motifs indique "IV, 2°", mais le point IV, 2°, du projet initial est devenu le point V, 2°, de la loi.

eaux de surface contre la pollution". Cet amendement, justifié entre autres par le souci d'éviter "des problèmes d'interprétation", fut rejeté après que la Commission eut constaté qu'il était "textuellement repris de l'exposé des motifs" (1). Il en résulte apparemment que la Commission a considéré que la lutte contre la pollution de l'eau, telle qu'elle était organisée par la loi du 26 mars 1971, devait entrer dans les compétences régionales. Il n'y a pas contradiction avec l'exposé des motifs dans la mesure où seule "la politique contre la pollution ... de l'eau" (et non les problèmes d'épuration de l'eau) a été envisagée en commission du Sénat, à propos de l'article 6, § 1er, II.

Les débats en commission de la Chambre des Représentants n'ont rien apporté de plus en ce qui concerne la question examinée ici.

Les travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, qui se rapportent à l'article 6, § 1er, V (la politique de l'eau), comportent aussi des renvois à la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. Ainsi, l'exposé des motifs s'y réfère (page 22) à propos de "l'épuration des eaux usées". Il ne semble donc pas que l'on puisse déduire du rejet, en commission du Sénat, d'un amendement tendant notamment à inscrire une référence à cette loi dans l'article 6, § 1er, IV (devenu V), 2°, de la loi du 8 août 1980 (2) que la matière traitée dans la loi du 26 mars 1971 soit tout entière étrangère à "l'épuration des eaux usées" telle qu'elle est entendue au 2° du point V du paragraphe 1er de l'article 6.

.../...

(1) Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/2, p. 160.

(2) Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/2, p. 175.

On remarquera encore que "l'épuration des eaux usées" devait déjà constituer une matière de la compétence des Régions selon l'article 29, § 1er, 19°, du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (1). L'exposé des motifs déclarait que "cette compétence des Régions comprend notamment les lois du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et sur la protection des eaux souterraines" (page 22) (2).

De l'analyse qui précède, on peut conclure que le législateur de 1980 a entendu confier aux Régions :

- 1) par l'article 6, § 1er, II, 1° (protection de l'environnement), la compétence de régler la protection de l'eau contre la pollution, c'est-à-dire la compétence de prendre toutes les mesures de caractère préventif destinées à empêcher que l'eau ne soit polluée, y compris les mesures de contrôle de la qualité de l'eau et tout ce qui concerne la réglementation du déversement des eaux usées;
- 2) par l'article 6, § 1er, V, 2°, l'épuration des eaux usées entendue comme la compétence de prendre toutes les mesures visant à rétablir la qualité d'une eau déjà polluée, y compris la compétence relative à la construction, à l'entretien, à la modernisation, au fonctionnement, au financement des installations d'épuration des eaux usées.

.../...

(1) Sénat, sess. extraord. 1979, doc. n° 261/1.

(2) L'expression "les lois du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface et sur la protection des eaux souterraines" désigne évidemment les deux lois de la même date : la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux souterraines et la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

Les "normes internationales" et les "normes européennes" ont été visées à plusieurs reprises dans les travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles à propos de la protection de l'environnement (1).

Les directives elles-mêmes, dont le décret a notamment pour but d'assurer la mise en oeuvre, se réfèrent, dans leur préambule, au "programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement" et aux "objectifs de la Communauté dans le domaine de la protection du milieu et de l'amélioration de la qualité de la vie" (2). De ce point de vue, elles apparaissent comme étant en rapport avec la compétence que les Régions tiennent de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Dans la mesure où ces directives

.../...

-
- (1) Projet de loi, Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, exposé des motifs, p. 14; rapport de la Commission du Sénat, Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/2, p. 159; rapport de la Commission de la Chambre, Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/10, pp. 83 et 84.
- (2) - Directive du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres (75/440/CEE, J.O., n° L 194, p. 26);
- Directive du Conseil du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade (76/160/CEE, J.O., n° L 31, p. 1);
- Directive du Conseil du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (76/464/CEE, J.O., n° L 129, p. 23);
- Directive du Conseil du 20 février 1978 relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane (78/176/CEE, J.O., n° L 54, p. 19);
- Directive du Conseil du 18 juillet 1978 concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons (78/659/CEE, J.O., n° L 222, p. 1);
- Directive du Conseil du 9 octobre 1979 relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres (79/869/CEE, J.O., n° L 271, p. 44);
- Directive du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses (80/68/CEE, J.O., n° L 20, p. 43).

déterminent la qualité que diverses eaux de surface doivent avoir, elles constituent bien ces "normes européennes" dont il est question dans les travaux préparatoires de cet article 6, § 1er, II, 1°, de la loi du 8 août 1980. De même, lorsqu'elles prévoient un système d'autorisation préalable pour le rejet ou le déversement de certaines substances dans les eaux de surface, elles prescrivent aux Etats membres de prendre des mesures préventives pour sauvegarder l'environnement.

Sans doute l'épuration des eaux usées est-elle un moyen d'assurer le respect des exigences établies par les "normes européennes" en matière de qualité des eaux de surface. On comprend ainsi l'allusion faite, en commission du Sénat, aux "conditions minimums imposées par ... les règlements internationaux" à propos de l'épuration des eaux usées (1). Il en est de même de la référence aux "conditions imposées au niveau ... international", au cours de la discussion en commission de la Chambre (2).

Les dispositions du décret en projet qui répondent aux exigences des directives de la Communauté économique européenne, doivent donc être considérées comme se situant dans le domaine de la protection de l'environnement, où la compétence de la Région découle de l'article 6, § 1er, II, 1°.

.../...

(1) Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/2, pp. 175-176.

(2) Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/10, p. 91.

Ce point de vue paraît confirmé par les travaux préparatoires de la loi du 24 mai 1983 relative aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface à usages déterminés. L'article unique de cette loi habilite le Roi à établir, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, "les normes générales qui définissent les objectifs de qualité auxquels doivent satisfaire les eaux de surface à usages déterminés". L'alinéa 2 précise que "les valeurs concrètes des normes se limiteront aux obligations découlant du traité instituant la Communauté économique européenne et des autres organisations internationales, pour autant que celles-ci aient arrêté des dispositions en ce domaine". Dans le nouvel exposé des motifs, que le Gouvernement a substitué au premier à la suite du renvoi du texte en commission du Sénat, il est indiqué que le projet devenu cette loi récente "s'inscrit dans le cadre tracé par l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles" (1). Sans doute ne s'agissait-il que des dispositions des directives européennes fixant des "normes d'immission générales". Il a toutefois été précisé par le Gouvernement que le Roi pourrait, en exécution de cette loi, fixer non seulement ces normes générales, mais aussi la fréquence des prélèvements, les méthodes de prélèvement et d'analyse, les critères relatifs au matériel dont doivent disposer les laboratoires et à la conservation des échantillons, ainsi que les dérogations ou procédures de dérogation aux critères et règles mentionnés ci-dessus (2).

.../...

(1) Il faut comprendre évidemment que la loi "s'inscrit dans le cadre" des exceptions à la compétence des Régions que la loi spéciale prévoit dans la matière de la protection de l'environnement.

(2) Sénat, 1981-1982, doc. n° 278/5, pp. 15 et ss, spécialement pp. 16 et 17.

Les considérations qui précèdent concernant le fondement de la compétence du Conseil régional, permettront non seulement de s'assurer que celui-ci n'a pas dépassé ses attributions, mais elles seront utiles aussi pour apprécier le bien-fondé de certaines références du décret en projet aux "dispositions nationales" (articles 6 et 70) ou aux "dispositions légales" (articles 21, 22 et 28).

II. Le décret en projet contient un certain nombre de dispositions n'ayant aucune valeur normative.

Certaines d'entre elles, comme l'article 1er, peuvent être utiles dans la mesure où elles guident l'interprétation qui doit être donnée aux règles de droit que le projet entend insérer dans l'ordre juridique régional. Encore pourraient-elles souvent ne pas se situer dans le texte même du projet, mais être plutôt reportées dans l'exposé des motifs.

D'autres dispositions sans portée normative propre constituent des recommandations qui s'adressent aux autorités qui devront appliquer le décret en projet, ou fournissent à ces autorités des explications et des commentaires qui revêtent un caractère en quelque sorte didactique. C'est ainsi qu'à l'article 6, §§ 3 et 4, par exemple, l'existence de "dispositions nationales" est rappelée. A l'article 20, la description de ce que l'Exécutif peut faire en matière d'octroi de subventions aux organismes d'épuration n'est nullement limitative, de telle sorte qu'une bonne part de cet article ne contient que de simples suggestions.

.../...

Ces recommandations et ces éclaircissements ne doivent pas figurer dans le texte du décret. Ils peuvent parfois être reportés dans l'exposé des motifs. Dans d'autres cas, leur contenu peut faire l'objet de circulaires interprétatives.

La rédaction de divers articles du projet sera revue en fonction de la présente observation générale. Certaines dispositions pourront être allégées ou même complètement omises.

EXAMEN DES ARTICLES.

Article 1er.

Les quatre objectifs énumérés par l'article 1er, que l'exposé des motifs mentionne d'ailleurs aussi, ne sont pas distincts les uns des autres : la protection des utilisateurs d'eau de surface (1°) comprend évidemment la protection des consommateurs d'eau potabilisée à partir d'une eau de surface (2°), puisque le consommateur d'eau potabilisée à partir d'une eau de surface est nécessairement un utilisateur de cette eau; de même, la protection et l'amélioration des eaux de surface (4°) englobent la protection de la faune et de la flore de ces eaux (3°); de manière plus générale, la protection et l'amélioration des eaux de surface recouvrent l'ensemble des autres objectifs indiqués.

Il est donc proposé de rédiger l'article 1er de la manière suivante :

"Article 1er.-

Le présent décret a pour objet de préserver les eaux de surface contre la pollution et d'améliorer leur qualité, notamment en vue de protéger :

.../...

- 1° les consommateurs d'eau potabilisée à partir d'une eau de surface, et les autres utilisateurs des eaux de surface,
- 2° la faune et la flore vivant dans les eaux de surface".

Article 2.

L'article définit vingt-six mots et expressions utilisés dans le décret en projet. Il peut être utile de préciser le sens de certains termes lorsqu'il s'écarte du sens usuel, c'est-à-dire du sens de ces termes dans le langage courant ou dans le langage juridique. En revanche, il n'est pas recommandé de "définir des termes qui ne sont pas employés dans une acception autre que leur acception usuelle ou légale" (Chr. LAMBOTTE, Traité de légistique formelle, 1982, p. 43, point 6).

Certaines définitions pourraient dès lors être omises. C'est ainsi que :

- Le mot "administration" (1°), qui demeurerait imprécis malgré la définition qui en est donnée, peut généralement être remplacé, dans les dispositions ultérieures du projet, par une expression plus explicite, telle que : "un fonctionnaire désigné par l'Exécutif". C'est ainsi qu'il a été procédé dans plusieurs textes d'articles proposés par le Conseil d'Etat.

- L'expression "dispositions nationales" (2°) ne paraît guère avoir besoin de définition. Au surplus, elle ne figure plus dans plusieurs des textes proposés par le Conseil d'Etat pour remplacer certains articles du projet.

.../...

- La définition des "matières polluantes" (11°) est tautologique.

- Les notions d'"eaux protégées" (15°), d'"objectifs de qualité" (16°) et de "vocation" (17°) ne seront plus utilisées si le texte proposé par le Conseil d'Etat pour les articles 3, 4, 5 et 48 est retenu. Les définitions que l'article 2 en projet donne de ces trois notions, présentent, au surplus, des imperfections qui en réduisent sensiblement l'utilité : la définition des "eaux protégées" recourt au terme "protection", lui-même non défini; la notion d'"objectifs de qualité", qui est courante dans les directives communautaires et qui est actuellement utilisée dans l'intitulé même de la loi du 24 mai 1983, est définie par rapport à des "valeurs de paramètres", notion qui n'est pas plus claire; la "vocation" - terme apparemment mal choisi (1) - pourrait être, selon la définition du projet, la destination d'"une partie d'un tronçon" d'une eau de surface ordinaire "en vue de la préservation ... des eaux souterraines", alors que si une eau est superficielle, on voit mal qu'elle puisse se voir assigner cette destination (2).

Certaines autres définitions pourraient être simplifiées ou mieux exprimées. C'est ainsi que :

- Les "eaux de surface" (3°) pourraient être définies comme : "les eaux de surface ordinaires et les eaux pluviales des voies artificielles d'écoulement".

.../...

(1) Le mot "vocation" ne s'applique, en effet, pas à des choses.

(2) Si l'on entend que l'eau de surface puisse influencer par sa propre qualité celle d'une eau souterraine, encore n'y a-t-il pas là de destination, laquelle concerne bien entendu le sort final réservé à cette eau superficielle.

- La définition des "eaux de surface ordinaires" (4°) comporte des répétitions : s'il est précisé que ces eaux comprennent les eaux des voies navigables, il ne semble pas utile d'ajouter que ces voies navigables peuvent être "naturelles ou artificielles" et, en outre, "ou qui sont classées comme telles" (si elles ont été classées comme telles, elles sont juridiquement des voies navigables et ce sont même les seules qui le soient, de ce point de vue); "les eaux des voies d'écoulement d'eau à débit permanent ou intermittent dès la source" comprennent évidemment les cours d'eau navigables et non navigables, mais le texte veut apparemment viser la partie des rivières et ruisseaux en amont du point où ils répondent à la définition du cours d'eau non navigable donnée par l'article 1er de la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables; "les eaux courantes" ne paraissent pas pouvoir se distinguer des "cours d'eau". La définition simplifiée suivante est, dès lors, proposée :

"les eaux des voies navigables, les eaux des cours d'eau non navigables, y compris leurs parcours souterrains (1), les ruisseaux et rivières, même à débit intermittent, en amont du point où ils deviennent des cours d'eau non navigables

.../...

(1) Il semble que le pluriel soit ici préférable.

et les eaux stagnantes naturelles (1), à l'exclusion (2) des eaux(pluviales) des voies artificielles d'écoulement" (3).

- Les "eaux usées" (5°) sont définies comme les "eaux ayant fait l'objet d'une utilisation, eaux polluées, eaux pluviales, eaux épurées et tout liquide autre que l'eau". On s'étonne de trouver les eaux pluviales (n'ayant, en vertu de la première partie de la définition, pas fait l'objet d'une utilisation) et les eaux épurées, parmi les "eaux usées". Le bon sens est heurté par une définition d'une variété d'eau qui y inclut "tout liquide autre que l'eau". L'extension ainsi donnée à la définition des eaux usées a pour effet que la dénomination de la notion ne paraît plus acceptable. Il serait préférable de procéder à une assimilation explicite dans une phrase complémentaire. On en vient à se demander quelles eaux ne sont pas des "eaux usées". Les "eaux de surface ordinaires" ne sont-elles pas des eaux usées,

.../...

-
- (1) L'addition du mot "naturelles" n'est-elle pas indispensable pour écarter de la notion d'"eaux de surface" les eaux stagnantes de bassins où sont déversées des eaux usées, des eaux industrielles, par exemple ?
- (2) Il semble préférable de dire "à l'exclusion" au lieu de "à l'exception", puisque, à première vue en tout cas, les eaux des voies artificielles d'écoulement ne sont pas comprises dans les eaux énumérées dans la partie antérieure de la définition.
- (3) Il vaudrait sans doute mieux omettre le mot "pluviales". L'intention des auteurs du projet ne paraît, en effet, pas être de comprendre dans les "eaux de surface ordinaires" les "eaux usées épurées" des voies artificielles d'écoulement (voy. la définition des voies artificielles d'écoulement à l'article 2, 25°, du projet).

puisqu'elles contiennent presque nécessairement des eaux pluviales, des eaux épurées, des eaux ayant fait l'objet de l'une ou de l'autre utilisation, ne fût-ce qu'à titre d'eau de baignade ou d'eau d'irrigation ?

- Dans la définition des "eaux usées domestiques" (7°), la longue énumération d'exemples qui suit l'indication "des eaux provenant du nettoyage de bâtiments tels qu'..." pourrait être raccourcie, ne serait-ce qu'en ne distinguant pas "commerce de gros" et "commerce de détail" et les établissements d'enseignement suivant qu'ils sont "avec ou sans internat" non plus que les différentes espèces d'établissements hospitaliers.
- Dans la définition des "eaux usées industrielles" (8°) il s'impose d'omettre les mots "eaux usées provenant des ménageries permanentes et de jardins zoologiques". En effet, les eaux usées industrielles sont, d'après la première partie de la définition, des eaux usées autres que les eaux usées domestiques et les eaux agricoles (Ne faudrait-il pas écrire : "les eaux usées agricoles" ?) et celles-ci sont définies comme les eaux usées provenant d'établissements autres que des jardins zoologiques et des ménageries permanentes; cette définition des eaux usées agricoles, excluant les eaux des ménageries et des jardins zoologiques, a pour effet que ces dernières eaux se trouvent rangées dans les eaux usées industrielles, sans qu'il soit besoin de l'indiquer autrement.
- La définition des "eaux usées agricoles" (9°) gagnerait sans doute en clarté si elle était rédigée comme suit dans sa première partie : "eaux usées provenant d'établissements où sont gardés ou élevés des animaux entraînant une charge polluante globale inférieure à un chiffre maximum fixé par l'Exécutif, et qui ne sont ni des jardins zoologiques, ni des ménageries permanentes".

.../...

- Dans la définition des "égouts publics" (10°), les mots "et pluviales" sont superflus, puisqu'ils sont précédés des mots "eaux usées" et qu'en vertu de la définition de celles-ci (5°), les eaux pluviales font partie des eaux usées.
- La définition de la "pollution" (12°) est directement inspirée, "extraite", dit l'exposé des motifs, de la directive du Conseil des Communautés européennes du 4 mai 1976 (76/464/CEE) concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique. Il conviendrait de reproduire littéralement cette définition sans y apporter aucune modification, afin de faciliter la mise en oeuvre de cette directive. Il faut donc supprimer les trois retouches suivantes, qui ne sont d'ailleurs pas justifiées par l'exposé des motifs :
 - 1° à la troisième ligne, les mots "à nuire à l'homme" ne devraient pas être substitués aux mots "à mettre en danger la santé humaine, à nuire";
 - 2° à la fin de la même ligne les mots "d'écologie" ne devraient pas remplacer "écologique";
 - 3° à la dernière ligne, le mot "légitimes" ne devrait pas être omis devant "des eaux".
- Les "valeurs guides" et les "valeurs impératives" (18° et 19°) sont définies sans que le sens particulier du mot "valeur" dans ces deux expressions soit aucunement éclairci. Il est fait usage, dans ces deux définitions, du mot "paramètre" qui n'est pas, lui non plus, expliqué. Enfin, chacune des définitions se termine par un renvoi à une ou à deux dispositions du décret en projet, où "la portée" de la notion "est déterminée" - ce qui démontre le caractère incomplet des

.../...

définitions figurant sous les numéros 18° et 19°. Il est proposé d'ajouter ici les définitions des notions de "paramètre" et de "valeur paramétrique" et de formuler de manière différente les définitions des "valeurs guides" et des "valeurs impératives" :

"Paramètre" : ensemble de caractéristiques physiques, chimiques et biologiques permettant de définir la qualité d'une eau de surface.

"Valeurs paramétriques" : mesures des différentes caractéristiques d'un paramètre.

"Valeurs impératives" : valeurs paramétriques auxquelles les eaux de surface, dans une zone déterminée, doivent être conformes soit immédiatement, soit dans un délai déterminé.

"Valeurs guides" : valeurs paramétriques auxquelles les eaux de surface, dans une zone déterminée, devront être conformes dans un délai qui n'est pas déterminé".

Les notions ci-dessus sont utilisées dans les directives du Conseil de la Communauté économique européenne. Les définitions proposées tiennent compte de l'usage de ces termes dans le droit communautaire. La définition du mot paramètre, en particulier, s'inspire de l'avant-dernier considérant du préambule de la directive du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres (75/440/CEE).

L'"eau potable" (22°) est définie comme l'"eau destinée à la consommation humaine et à satisfaire aux règlements techniques nationaux en matière d'eau potable". La seconde partie de cette définition doit être écartée : une eau ne saurait évidemment être destinée à satisfaire à des règlements. Le décret en

.../...

projet rappelle simplement ici un ensemble de dispositions normatives, que l'exposé des motifs précise d'ailleurs comme les règles "constituées par l'arrêté royal du 24 avril 1965 relatif à l'eau alimentaire". Cet arrêté royal, qui a été modifié et complété par un arrêté royal du 6 mai 1966, porte, en son article 1er, qu'il "vise l'eau distribuée par réseau et destinée à l'alimentation humaine" et que "N'est pas visée, l'eau puisée par les personnes physiques privées à l'usage de leur ménage". Le décret ne fait nulle allusion à cette dernière indication de l'arrêté royal du 24 avril 1965 et ses termes, pris sans référence expresse à l'arrêté royal précité, englobent aussi l'eau qui serait directement puisée par des particuliers pour leur consommation propre.

Mais l'article 2 de l'arrêté royal du 24 avril 1965, tel qu'il a été complété par l'arrêté royal du 6 mai 1966, dispose que l'eau alimentaire, au moment où elle est fournie aux consommateurs, doit être potable et qu'"elle satisfait à cette condition lorsqu'elle n'est pas susceptible de porter atteinte à la santé des consommateurs", tandis qu'"elle est réputée non potable si elle contient l'un ou l'autre des organismes, produits ou substances énumérés à l'annexe" à l'arrêté du 6 mai 1966, "en quantités ou proportions supérieures à celles qui y sont déterminées, ou si elle présente un pH inférieur à 6,5".

On relèvera que ces deux arrêtés royaux ont été pris sur base de la loi du 20 juin 1964 sur le contrôle des denrées ou substances alimentaires et autres produits. De ce point de vue, la définition de l'eau potable concerne un aspect de la politique de la santé qui est demeuré national.

.../...

L'expression "règlements techniques" qui apparaît dans la définition donnée par le décret en projet, doit être rapprochée de l'article 6, § 1er, V, 1°, b, qui exclut de la compétence des Régions dans le domaine de la production et de la distribution de l'eau, "les règlements techniques en matière d'eau potable, en ce compris les normes minimales".

En définitive, la notion d'eau potable est déjà connue dans la législation nationale. Cette notion de la législation nationale, qui est apparemment aussi celle qui a été utilisée par la loi spéciale, non seulement à la lettre b de l'article 6, § 1er, V, 1°, mais aussi à la lettre a du même 1° du V du paragraphe 1er de l'article 6, ne peut recevoir sa définition dans un décret. Sans doute, un décret pourrait-il, si cela était nécessaire, donner une définition de l'eau potable qui préciserait le sens particulier de l'expression dans ce décret. Pour apprécier si c'est nécessaire en l'espèce, il convient d'examiner les dispositions dans lesquelles le décret en projet utilise les mots "eau potable", c'est-à-dire les articles 29, 31 et 35.

A l'article 29, il est question, dans le texte du projet, des "distributeurs d'eau potable". Le texte proposé par le Conseil d'Etat pour remplacer cet article, recourt à la notion de "volume d'eau potable prélevée sur la distribution publique".

L'article 31 du projet (qui soulève des questions de fond en raison desquelles le Conseil d'Etat ne propose pas d'autre formulation du texte) soumet à une redevance le transfert ou la fourniture en vue du transfert à l'extérieur de la Région d'eau potable ou potabilisable prélevée ou captée en Région wallonne.

.../...

L'article 35 du projet habilite l'Exécutif à prendre des règlements "à l'égard des producteurs d'eau potable à partir d'eau de surface", afin de permettre "la mise en application de la directive 75/440/CEE du Conseil des Communautés européennes ... et des actes pris par la Communauté européenne en vue de l'application de cette directive".

Or l'article 1er, § 2, de la directive du Conseil des Communautés européennes du 16 juin 1975 (75/440/CEE) concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres dispose que "sont considérées, pour l'application de la (présente) directive, comme eau alimentaire, toutes les eaux superficielles destinées à la consommation humaine et fournies par des réseaux de canalisation à l'usage de la collectivité". On remarquera la similitude avec la première partie de la définition procurée par l'article 2, 22°, en projet.

En conclusion, la définition de l'eau alimentaire donnée par cette directive européenne paraît correspondre à la notion que le décret en projet utilise. Si tel était bien le cas, le point 22° pourrait définir "l'eau potable" comme étant "l'eau alimentaire" au sens de l'article 1er, § 2, de la directive du 16 juin 1975.

La définition des "bateaux" (26°) s'écarte de celle que contient l'article 271 du livre II du Code de commerce. On n'aperçoit pas l'avantage qu'il y aurait à utiliser ce terme dans un sens aussi différent. Mieux vaudrait recourir à l'expression "embarcation automotrice", puisque telle est la définition que le projet entend donner du bateau.

.../...

Le critère suivant lequel les vingt-six définitions de l'article 2 ont été rangées, n'apparaît pas clairement. Il serait souhaitable soit de suivre rigoureusement un ordre alphabétique, soit de regrouper des notions du même ordre, par exemple, de rassembler les différentes espèces d'eaux en partant de celles qui en contiennent d'autres, pour terminer par celles qui sont plus particulières, de rapprocher aussi des notions comme "égouts publics" (10°) et "collecteurs" ou "voies artificielles d'écoulement" (24° et 25°).

Article 3.

Les "eaux protégées" dont il est question dans cet article, sont, en réalité, des zones, des étendues, qui peuvent être déterminées dans l'espace géographique. On comprend alors que l'article 5, § 1er, utilisant l'expression dans le même sens, puisse envisager des "déversements ... dans l'eau protégée et en amont de celle-ci". Le mot "zone", d'ailleurs employé dans certains textes intéressant le régime des eaux (1) fait mieux comprendre que n'est pas visé un fluide qui s'écoule et qui, par suite, change constamment de lieu, mais bien certaines parties de cours d'eau, de lacs ou d'étangs. L'emploi du mot "zone" rendra superflue la définition inscrite au 15° de l'article 2.

Dans aucune des acceptions qu'il peut avoir en français, le mot "vocation" ne peut s'appliquer à l'eau ou à des eaux. Le mot "destination", qui est d'ailleurs utilisé à l'article 2, 17°, pour définir la "vocation" au sens du projet, pourrait lui être substitué et ne demanderait alors aucune définition particulière. Il reste sans doute que la qualité de l'eau de surface

.../...

— — — — —
(1) Voyez la directive du Conseil du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade, dont l'article 1er définit la notion de "zone de baignade". Voyez aussi la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux souterraines qui prévoit des "zones de captage" et des "zones de protection des eaux souterraines".

doit parfois être préservée non en raison de l'usage auquel elle doit servir, mais en raison des conséquences que sa pollution peut avoir pour d'autres éléments de l'environnement, la faune ou la flore, par exemple, ou encore pour les eaux souterraines. Mais il semble préférable d'exprimer distinctement les raisons pour lesquelles des mesures de protection de la qualité de l'eau doivent être prises, plutôt que de les réunir toutes sous un vocable abstrait recouvrant un concept difficile à saisir.

Le paragraphe 4 permet à l'Exécutif régional de "désigner ... des eaux sans vocation particulière". Il en résulte qu'il n'existe pas de liste exhaustive des raisons pour lesquelles peuvent être créées des zones de protection de la qualité de l'eau.

Il paraît dès lors inutile que le texte en projet indique pour quelles raisons l'Exécutif peut décider de créer une zone de protection de la qualité de l'eau. De telles indications, sous forme de liste d'exemples, pourraient être données par l'exposé des motifs. Toutefois, dans la mesure où le décret en projet entend assurer la mise en oeuvre sur le territoire de la Région wallonne des dispositions prises par les institutions des Communautés européennes, il n'est pas superflu d'indiquer que l'Exécutif exercera le pouvoir qui lui est confié en se conformant aux directives des organes des Communautés européennes. Les directives, en effet, qui "lient tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens" (article 189 du traité instituant la Communauté économique européenne), ne sont généralement pas directement applicables dans l'ordre juridique interne et, s'il n'y était pas fait expressément référence ici, il pourrait y avoir doute quant au point de savoir si l'Exécutif voit ou non son pouvoir discrétionnaire limité par lesdites directives européennes.

.../...

Compte tenu des observations qui précèdent, l'article 3 devrait être rédigé comme suit :

"Article 3.-

§ 1er. Après avis de la commission prévue à l'article 48, l'Exécutif désigne et délimite des "zones de protection", dans lesquelles les eaux de surface, en raison notamment de leur utilisation ou de leur destination, doivent être conformes à certaines valeurs paramétriques.

Après avis de la même commission et sans préjudice de l'application des normes internationales obligatoires et des normes légales générales ou sectorielles, l'Exécutif peut fixer, pour des zones de protection désignées et délimitées conformément à l'alinéa 1er, des valeurs impératives et des valeurs guides.

Les mêmes valeurs impératives et les mêmes valeurs guides sont fixées, en vertu de l'alinéa 2, pour toutes les zones de protection dont les eaux de surface ont la même utilisation ou la même destination. En raison de circonstances propres à la zone considérée ou pour la réalisation d'un programme de réduction de la pollution des eaux de surface établi conformément à l'article 16, l'Exécutif peut cependant fixer des valeurs impératives et des valeurs guides pour une zone de protection déterminée, dérogeant aux normes qu'il a établies pour d'autres zones de même nature.

L'Exécutif use des pouvoirs qui lui sont attribués par les alinéas 1er, 2 et 3 en vue d'atteindre les résultats fixés par les directives prises en exécution du traité instituant la Communauté économique européenne.

.../...

Lorsque les limites de deux zones de protection, désignées en raison d'utilisations ou de destinations différentes, coïncident, les eaux de surface doivent être conformes, en ce qui concerne les paramètres communs, aux valeurs paramétriques les plus sévères, tant pour les valeurs guides que pour les valeurs impératives. La même règle est applicable, le cas échéant, à la partie commune à deux zones.

§ 2. Si cette mesure est nécessaire à assurer le respect de valeurs paramétriques déterminées dans une zone de protection située en aval, l'Exécutif peut, après avis de la commission prévue à l'article 48, désigner et délimiter des zones d'amont dans lesquelles les eaux de surface doivent être conformes à certaines valeurs paramétriques".

Article 4.

L'article prévoit la tenue d'un inventaire des mesures prises par application de l'article 3 et la publication de cet inventaire au Moniteur belge. La rédaction de cette disposition et, en particulier, l'obligation de publication au Moniteur belge qui y est prévue, paraissent indiquer que, dans l'esprit des auteurs du projet, les indications de l'inventaire auront par elles-mêmes une force obligatoire. Le paragraphe 2, dont le contenu a d'ailleurs été repris dans le texte proposé ci-dessus pour l'article 3, § 1er, alinéa 5, confirme la valeur de norme que le projet voudrait donner à l'inventaire.

Ce système ne peut être retenu.

.../...

L'Exécutif se prononce par voie de règlements et d'arrêtés lorsqu'il assure l'exécution d'un décret (article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980). Les décisions que l'Exécutif prendra sur base de l'article 3 du décret en projet, seront donc des règlements ou des arrêtés qui auront, par eux-mêmes, force obligatoire à partir de leur publication. Ils peuvent sans doute être rassemblés ultérieurement dans un document global, permettant d'avoir une vue d'ensemble de leurs dispositions. Mais cet inventaire, sauf s'il est passé lui-même en forme d'arrêté ou de règlement de l'Exécutif, ne peut rien ajouter ni retrancher aux décisions de l'Exécutif dont il tente de réaliser la synthèse.

Il faut d'ailleurs prévoir que les décisions à prendre en vertu de l'article 3 se succéderont dans le temps. Il faudra, selon les circonstances et pour l'exécution de programmes d'épuration, revoir plus ou moins fréquemment les limites des zones, les valeurs impératives et les valeurs guides. Chacune de ces décisions devra sortir ses effets sans attendre la publication d'un nouvel inventaire mis à jour.

On ajoutera qu'en cas de discordance entre les données de l'inventaire et les diverses décisions qui doivent s'y refléter, c'est évidemment le contenu des décisions qui doit l'emporter, même si les indications de l'inventaire semblent fournir une solution plus opportune du point de vue de la protection des eaux de surface. L'inventaire ne pourrait pas davantage porter atteinte aux décisions prises par le pouvoir national en ce qui concerne les normes générales et sectorielles ou aux décisions prises par des autorités internationales, telles les autorités créées par les traités instituant les Communautés européennes.

.../...

S'il paraissait néanmoins utile, dans le but de faciliter la connaissance des normes applicables aux diverses zones de protection des eaux en Région wallonne, de tenir un inventaire des décisions relatives à cet objet et de publier cet inventaire au Moniteur belge, l'article 4 pourrait être rédigé comme suit :

"Article 4.-

L'Exécutif établit et tient à jour l'inventaire des zones désignées en vertu de l'article 3.

Cet inventaire mentionne :

- 1° les limites de chaque zone et partie de zone;
- 2° les paramètres et les valeurs paramétriques fixées pour chaque zone, résultant soit des décisions prises par l'Exécutif en vertu de l'article 3, soit des normes légales générales ou sectorielles, soit des normes internationales obligatoires.

L'inventaire des zones de protection et des zones d'amont, ainsi que ses mises à jour, sont publiés au Moniteur belge, sans préjudice de la publication des décisions prises par l'Exécutif en vertu de l'article 3 et de la publication des diverses normes légales ou internationales obligatoires dans les zones de protection et les zones d'amont".

Article 5.

Les deux paragraphes de cet article ne paraissent guère liés l'un à l'autre. Il serait donc préférable d'en faire deux articles distincts.

.../...

Le paragraphe 1er envisage l'hypothèse où "il est constaté qu'une valeur impérative n'est pas respectée dans une eau protégée". Il prévoit, pour cette hypothèse, tout d'abord une obligation à charge de l'Exécutif : l'Exécutif "doit" prendre certaines mesures; mais il a le choix entre des mesures diverses dont l'importance pourra être fort variable (retirer toutes les autorisations de déversement ou certaines d'entre elles, modifier les conditions de tous les déversements autorisés ou de certains d'entre eux seulement).

Ce même paragraphe autorise ensuite l'Exécutif à prendre d'autres mesures encore, dans la même hypothèse du dépassement d'une valeur impérative : l'Exécutif "peut" interdire certaines utilisations de l'eau ou faire des propositions à d'autres autorités.

La distinction entre ce que l'Exécutif doit faire et ce qu'il peut faire, ne paraît pas justifiée. Compte tenu de l'éventail de mesures qui sont à sa disposition, l'Exécutif ne se voit pas imposer de véritable obligation ayant un objet bien déterminé. Il va de soi, par ailleurs, que l'Exécutif ne pourrait pas, à son gré, prendre ou ne pas prendre les mesures qu'en vertu du paragraphe 1er il est autorisé à prendre; il est, de toute façon, tenu de faire usage de ses pouvoirs chaque fois que l'intérêt général l'exige et sa responsabilité pourrait se trouver engagée si, par exemple, il négligeait, dans certaines circonstances, d'interdire temporairement un usage déterminé d'une eau de surface.

+

Le c dispose que l'Exécutif "peut proposer aux autorités compétentes de prendre des mesures pour limiter les déversements et pour éliminer les causes de non-respect, ou pour interdire l'usage de l'eau pour la vocation considérée".

.../...

La compétence, en matière de déversements dans les eaux de surface, appartient en principe à la Région, ainsi qu'il a été exposé (observation générale I), en vertu de l'article 6, § 1er, V, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Sans doute l'Etat s'est-il vu réserver "l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées", mais l'octroi et le retrait des autorisations, dans des cas concrets, relèvent seulement de l'autorité régionale. Celle-ci, en vertu du décret, pourra, dans certains cas, charger une autorité subordonnée du soin de délivrer et de retirer les autorisations de déversement (article 6, § 3 et § 4, article 12 du projet). On ne voit cependant pas pourquoi l'Exécutif régional se verrait dépouillé du pouvoir de retirer l'autorisation accordée, le cas échéant concurremment avec l'autorité qui a délivré cette autorisation, surtout dans l'hypothèse prévue à l'article 5, § 1er.

+

Il pourra se faire que la compétence de permettre ou d'interdire une certaine utilisation de l'eau n'appartienne pas à une autorité régionale, mais bien à une autorité relevant de l'Etat ou de la Communauté.

Le projet prévoit que, dans ce cas, l'Exécutif régional "peut proposer aux autorités compétentes de prendre des mesures ... pour interdire l'usage de l'eau pour la vocation considérée". S'il fallait entendre le verbe "proposer" dans un sens strict, le projet associerait un organe régional à une décision d'une autorité de l'Etat ou de la Communauté dans une matière qui est étrangère aux compétences propres de la Région et dans des conditions qui ne sont pas prévues par la loi spéciale de réformes institutionnelles. Il va de soi que la décision de

.../...

l'autorité nationale ou communautaire compétente ne pourrait être subordonnée à la formulation d'une proposition par l'Exécutif régional. Certes, l'Exécutif, par la surveillance qu'il exercera sur les eaux de surface, aura connaissance de situations justifiant une intervention du pouvoir national ou du pouvoir communautaire. La mission qu'il convient de lui confier pour cette éventualité, est celle d'informer l'autorité compétente et, pour que cette information parvienne sûrement à son destinataire, le mieux serait de lui donner la forme d'une notification.

Compte tenu des observations qui précèdent, le paragraphe 1er de l'article 5 du projet pourrait constituer un article qui prendrait la forme suivante :

"Article 5.-

Lorsqu'il est constaté, dans une zone de protection, que les eaux de surface ne sont pas conformes aux valeurs impératives, l'Exécutif prend les mesures nécessaires pour que ces eaux retrouvent la qualité exigée. A cet effet, il applique une ou plusieurs des mesures suivantes :

- il retire toutes les autorisations de déversement accordées dans la zone de protection, ou certaines d'entre elles,
- il retire toutes les autorisations de déversement accordées en amont de la zone de protection, ou certaines d'entre elles,
- il modifie les conditions auxquelles ont été accordées les autorisations de déversement visées ci-dessus, ou certaines d'entre elles.

.../...

L'Exécutif peut, en outre, interrompre temporairement une certaine utilisation des eaux de la zone de protection, si la réglementation de cette utilisation relève de la compétence de la Région. Dans le cas contraire, l'Exécutif notifie à l'autorité compétente les raisons qui pourraient justifier une suspension temporaire de l'autorisation de cette utilisation".

+

Le paragraphe 2 de l'article 5 du projet attribue à l'Exécutif le pouvoir d'arrêter "les méthodes d'analyse ou d'inspection, les fréquences des contrôles et des règles d'appréciation du respect de la qualité requise de l'eau conformément aux règles internationales relatives à la qualité des eaux de surface".

Il n'existe bien entendu aucun inconvénient à ce que la Région détermine les méthodes d'analyse ou d'inspection ainsi que la fréquence des contrôles et les autres règles selon lesquelles sera apprécié le respect des valeurs paramétriques imposées par la Région elle-même.

Mais la loi du 24 mai 1983 relative aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface à usages déterminés, a conféré au Roi le pouvoir d'arrêter "les normes générales qui définissent les objectifs de qualité auxquels doivent satisfaire les eaux de surface à usages déterminés", en précisant que "les valeurs concrètes des normes se limiteront aux obligations découlant du traité instituant la Communauté économique européenne et des autres organisations internationales ...". Or il a été précisé, dans l'exposé des motifs du projet devenu la loi du 24 mai 1983, que le Roi pourrait notamment, en vertu de cette habilitation légale, "fixer ... la fréquence

.../...

des prélèvements, les méthodes de prélèvement et d'analyse destinées à l'appréciation du respect des normes définissant les objectifs de qualité". La justification de cette dernière compétence, par rapport à la délimitation des compétences respectives de l'Etat et des Régions en matière de protection de l'environnement (article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980) était donnée dans les termes suivants :

"En effet, techniquement, toute évaluation chiffrée d'un paramètre de qualité de l'eau est fonction des méthodes utilisées pour le prélèvement des échantillons dans les cours d'eau, pour le choix des échantillons représentatifs, pour leur analyse et l'interprétation des résultats.

Le choix des méthodes a une telle importance que certaines directives imposent des obligations quant aux méthodes.

En réalité on ne peut dissocier la quantification de la norme de la méthode utilisée pour vérifier son respect.

Ceci ne porte pas préjudice au droit des Régions d'établir des règles d'évaluation applicables aux normes qu'elles fixent de leur propre initiative, ni au droit des Régions d'établir les règles relatives au choix et au fonctionnement des services et laboratoires chargés du contrôle de la qualité des eaux" (1).

Cet exposé des raisons pour lesquelles le Roi se voit conférer le pouvoir de régler les conditions dans lesquelles se feront les prélèvements et les analyses, a été reproduit textuellement dans le nouvel exposé des motifs qui a été établi par le Gouvernement à la suite de la discussion du projet au Sénat (2). Telle est donc bien l'interprétation de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui sous-tend la loi du 24 mai 1983.

.../...

(1) Sénat, 1981-1982, doc. n° 278/1, p. 5.

(2) Sénat, 1981-1982, doc. n° 278/3, p. 17.

Il est exact que les directives de la Communauté économique européenne prévoient parfois la fréquence des prélèvements, les lieux où ils sont effectués, l'époque à laquelle ils doivent commencer, etc. (1).

Or il apparaît assez clairement que le législateur, en réservant au pouvoir national la compétence d'établir les normes générales et sectorielles, à l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, a notamment voulu permettre à l'Etat d'insérer dans l'ordre juridique interne belge toutes les dispositions nécessaires pour que cet ordre juridique soit conforme aux directives de la Communauté économique européenne ou aux autres dispositions du droit international ou du droit communautaire s'imposant à la Belgique. L'exposé des motifs du projet de loi spéciale rappelait déjà que "quelques dispositions internationales ont ... été reprises dans divers textes" (2). En commission du Sénat, le Ministre des Réformes institutionnelles (F) a rappelé qu'il existait "en la matière, trois niveaux de pouvoir : le niveau européen, le niveau national et le niveau régional" (3). A propos des "normes légales, générales et sectorielles", un intervenant avait d'ailleurs critiqué le texte du Gouvernement parce qu'il ne montrait "pas clairement qu'il s'agit de normes minimales européennes" (4).

.../...

(1) Voyez, par exemple, la directive du Conseil du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade (76/160/CEE), article 6, et la directive du Conseil du 18 juillet 1978 concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons (78/659/CEE), articles 6 et 7.

(2) Sénat, 1979-1980, 434/1, p. 14.

(3) Sénat, 1979-1980, 434/2, p. 159.

(4) Ibidem.

Si le pouvoir national est compétent pour introduire dans le droit interne les règles inscrites dans les directives européennes, il faut qu'il puisse aussi y introduire celles de ces règles qui concernent les modalités des prélèvements d'échantillons et des analyses. Il faut donc que le pouvoir législatif national soit compétent pour édicter des règles de cette nature.

L'interprétation que l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi du 24 mai 1983, a donnée de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale, traduit donc exactement la portée de cette disposition.

Il en résulte que le paragraphe 2 de l'article 5 du projet, tel qu'il est rédigé, attribue à l'Exécutif un pouvoir qu'il ne peut lui confier que pour partie.

La référence aux "règles internationales" devrait, en particulier, être exclue.

Le texte suivant est proposé :

"Article-

L'Exécutif arrête les méthodes d'analyse et d'inspection des eaux de surface, la fréquence des contrôles et les règles selon lesquelles le respect de la qualité des eaux sera appréciée en conformité avec les dispositions de même objet régulièrement prises pour l'application des normes générales et sectorielles".

.../...

Article 6.

Dans les paragraphes 3 et 4, il est inutile de préciser que la règle énoncée est établie "sans préjudice de l'application de l'article 8". Il va de soi que, dans leur application, les diverses dispositions du décret doivent se combiner.

De même, il est inutile de préciser que "les conditions générales de déversement établies par les dispositions nationales" devront être respectées.

La rédaction de l'article 6 doit en outre être revue. Le texte suivant est proposé :

"Article-

§ 1er. A l'exception des écoulements de marche des bateaux, tout déversement d'eaux usées dans une eau de surface ordinaire est subordonné à l'autorisation de l'Exécutif. Celui-ci peut soumettre les écoulements de marche des bateaux dans les eaux de surface ordinaires à autorisation selon la procédure qu'il détermine.

§ 2. Tout déversement d'eaux usées industrielles dans les égouts publics, les collecteurs d'eaux usées ou les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales, est subordonné à l'autorisation de l'Exécutif.

§ 3. L'Exécutif peut soumettre à autorisation le déversement des eaux usées domestiques dans les voies artificielles d'écoulement, dans les égouts publics et dans les collecteurs d'eaux usées. Il désigne l'autorité compétente pour délivrer ces autorisations.

§ 4. L'Exécutif peut soumettre à autorisation le déversement des eaux usées agricoles dans les voies artificielles d'écoulement, dans les égouts publics et dans les collecteurs d'eaux usées. Il désigne l'autorité compétente pour délivrer cette autorisation".

.../...

Article 7.

L'article établit une triple interdiction. La troisième, qui concerne le jet, le dépôt ou l'introduction d'objets ou de matières dans les égouts publics et dans les collecteurs, peut assurément être édictée par le Conseil régional en vertu de sa compétence en matière d'égouttage (article 6, § 1er, V, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980).

La première interdiction vise l'introduction de matières et le jet et le dépôt d'objets dans les eaux de surface. La seconde porte sur l'introduction de certains gaz, de certains liquides et de certains déchets solides non seulement dans les eaux de surface, mais aussi dans les égouts publics et dans les collecteurs. Pour cette seconde interdiction, encore une fois, en ce qui concerne les égouts publics et les collecteurs, la compétence de la Région ne fait pas de doute en vertu de la même disposition de la loi spéciale.

En revanche, l'interdiction d'introduire, de jeter ou de déposer des matières, des objets, des gaz, des liquides, des déchets solides dans les eaux de surface, prévue par le 1° et par le 2° partim de l'article 7 du projet, reprend, en l'atténuant quelque peu, l'interdiction semblable qui résultait à la fois de l'article 2 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et de l'article 4 de l'arrêté royal du 3 août 1976 portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales. Il s'agit d'une interdiction de caractère général, qui n'est pas liée à une situation locale, qui ne concerne pas spécifiquement une région déterminée, une zone de protection par exemple. Dès lors, l'article 2 de la loi

.../...

du 26 mars 1971 et l'article 4 de l'arrêté royal du 3 août 1976 (1) constituent des "normes légales générales" que la Région doit respecter en vertu de l'article 6, § 1er, II, 1°, in fine, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En conclusion, l'article 7 du projet devrait être revu, afin d'en exclure les interdictions générales qui concernent les eaux de surface (le 1° et une partie du 2°).

Article 8.

L'article est libellé comme suit :

"Tout déversement d'eaux usées doit être conforme :

- a) aux règles techniques définies par l'Exécutif;
- b) aux règles administratives visées à l'article 13".

On remarquera toute d'abord que l'article 13 du projet contient une série de règles qui concernent non les déversements, mais les demandes d'autorisation de déversement et la suite qui leur est donnée. Le décret en projet se borne, d'ailleurs, à prévoir que ces règles seront fixées par l'Exécutif. La question de la conformité d'un déversement à ces règles ne saurait se poser. Si les règles établies en vertu de l'article 13 ne sont pas respectées, la conséquence sera normalement que l'autorisation de déversement sera refusée. Le déversement, s'il se produit

.../...

(1) "Par "des normes légales", a précisé l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale du 8 août 1980, on envisage tant la loi que les arrêtés d'application" (Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, p. 14).

tout de même, sera un déversement non autorisé. Il n'y aurait pas de sens à dire qu'il doit, dans ce cas, être conforme aux règles administratives visées à l'article 13. Le b de l'article 8 doit donc, en tout état de cause, être omis.

Le a pose un problème d'interprétation : que faut-il entendre par "règles techniques" ?

L'expression "norme technique" a été utilisée dans l'exposé des motifs de la loi spéciale de réformes institutionnelles, à propos de la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, et de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit. Il a été constaté que ces lois étaient des "lois-cadres" attribuant au Roi "de larges pouvoirs afin de prendre les mesures nécessaires pour prévenir et combattre ces formes de pollution". Mais dans les deux matières en question, dit encore l'exposé des motifs du projet de loi spéciale, "aucune norme technique n'a été arrêtée par la loi. Seuls des arrêtés royaux ont précisé, sur le plan technique, les principes de ces deux lois-cadres" (1).

Dans l'exposé des motifs de la loi du 24 mai 1983 relative aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface à usages déterminés, tel qu'il a été revu après la discussion en commission du Sénat, on trouve encore cette indication : "Par normes générales, on entend des critères techniques pourvus d'une portée juridique, applicables sur l'ensemble du territoire belge" (2).
.../...

(1) Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, p. 13.

(2) Sénat, 1981-1982, doc. n° 278/5, p. 16.

Dès lors, il faut comprendre l'expression "règles techniques" comme désignant des normes juridiques, qui peuvent affecter les droits et les obligations des particuliers et qui évoquent notamment des "techniques" de prélèvement d'échantillons, des "techniques" d'analyse de ces prélèvements, des "techniques" de traitement des eaux, etc.

Il est clair que certaines "règles techniques" se trouvent ou se trouveront dans des lois ou dans des règlements édictés par l'Etat, notamment dans des arrêtés royaux pris sur base de l'habilitation donnée par la loi précitée du 24 mai 1983.

Il faut évidemment que les déversements soient conformes non seulement aux "règles techniques définies par l'Exécutif", mais aussi aux règles techniques établies par une loi ou par un arrêté royal, notamment par un arrêté royal pris pour insérer dans le droit interne belge les dispositions d'une directive de la Communauté économique européenne. Cela va de soi et, en réalité, la portée de l'article 8 paraît être seulement d'attribuer à l'Exécutif le pouvoir d'édicter des règles techniques plus exigeantes que les règles nationales et qui complètent celles-ci.

La rédaction suivante est proposée :

"Article-

L'Exécutif peut déterminer des règles techniques de déversement des eaux usées, complétant les normes générales et sectorielles".

.../...

Article 9.

Compte tenu du texte proposé ci-dessus pour l'article 6, §§ 1er et 2, il est inutile de préciser encore, dans le présent article, que les autorisations de déversement dont il est question dans ces paragraphes de l'article 6, sont délivrées par l'Exécutif. Ce serait une répétition.

+

Selon l'exposé des motifs, "l'article 6 règle les principes relatifs aux autorisations de déversements d'eaux usées". Sans doute la compétence de délivrer des autorisations de cette nature comporte-t-elle l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Les décisions devront cependant être dûment motivées. Le paragraphe 4 prévoit d'ailleurs une obligation de motiver formellement la décision en cas de refus d'autorisation. Il paraît dès lors souhaitable que le décret donne certaines indications concernant la nature des motifs qui pourront être invoqués. Le texte proposé ci-dessous pour l'article 9, § 1er, comporte certaines suggestions à cet égard.

+

Il est superflu de se référer dans cet article aux directives de la Communauté économique européenne. Celles-ci, en tant qu'elles déterminent des valeurs impératives et des valeurs guides, auront été reproduites dans des arrêtés royaux pris en vertu de la loi du 24 mai 1983 relative aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface à usages déterminés.

+

.../...

L'article 45 de la loi du 26 mars 1971 prévoyait déjà que "des conditions de déversement dérogeant aux règlements généraux pris en vertu de l'article 3, § 1er, (pouvaient) être autorisées par arrêté royal pour une période à déterminer par le Roi". Cette période n'a jamais été déterminée. Mais l'article 45 se trouve dans un chapitre V, intitulé "Dispositions transitoires, modificatives et abrogatoires", qui commence à l'article 43. Celui-ci, tel qu'il a été modifié par une loi du 22 mai 1979, dispose que les mesures transitoires contenues dans ce chapitre (parmi lesquelles se trouve évidemment l'article 45) "cesseront leurs effets ... au plus tard le 30 avril 1982". Cette date étant dépassée, il n'existe plus actuellement de possibilité d'accorder des autorisations de déversement dans des conditions dérogatoires aux règlements pris en vertu de l'article 3, § 1er, de la loi du 26 mars 1971.

Le décret en projet peut-il, par son article 9, § 2, 1°, créer à nouveau une possibilité de déroger à certaines conditions générales et sectorielles établies par des règlements généraux pris par le Roi ?

Si de tels règlements prévoient eux-mêmes la possibilité de dérogations, le décret peut assurément désigner l'Exécutif pour prendre les décisions individuelles ou même collectives qui dérogeraient aux règlements généraux édictés par le pouvoir national. On relèvera, à cet égard, que certaines directives communautaires autorisent elles-mêmes des dérogations aux règles qu'elles énoncent, pour des cas qu'elles définissent de diverses manières (1).

.../...

(1) Voir, notamment :

- la directive du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les Etats membres (75/440/CEE), article 8;
- la directive du Conseil du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade (76/160/CEE), article 8;
- la directive du Conseil du 18 juillet 1978 concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons (78/659/CEE), article 11.

Par contre, si une norme légale générale ou sectorielle doit, selon son texte, être appliquée à telles situations déterminées sans exception, un décret ne saurait conférer à l'Exécutif régional le pouvoir de dispenser de l'exécution de cette norme quiconque tomberait sous son application. En cas de silence de la norme générale ou sectorielle, il faut présumer que les dérogations individuelles et, a fortiori, collectives sont exclues.

+

Le paragraphe 3 de l'article 9 du projet trouverait mieux sa place à l'article 10.

+

Compte tenu des observations qui précèdent, le texte suivant est proposé :

"Article-

§ 1er. Lors de l'octroi d'une autorisation de déversement délivrée conformément à l'article (6), § 1er ou § 2, l'Exécutif veille au respect des valeurs impératives et, autant que possible, au respect des valeurs guides. En ce qui concerne ces dernières, il prend notamment en considération les caractéristiques particulières du déversement et du milieu dans lequel il se produirait, l'existence ou l'absence d'autres déversements actuels ou éventuels et, le cas échéant, les conséquences d'un refus d'autorisation sur la viabilité d'une entreprise et, par là, sur la prospérité économique et le niveau de l'emploi.

.../...

§ 2. Les autorisations de déversement visées à l'article 6 mentionnent les conditions générales et sectorielles applicables, ainsi que les conditions de déversement dérogeant aux conditions établies par les règlements sur les déversements lorsque de telles dérogations sont autorisées.

L'autorité compétente pour délivrer une autorisation de déversement peut fixer des conditions particulières qui devront être respectées par le bénéficiaire de l'autorisation, afin d'atteindre ou de maintenir une qualité de l'eau conforme aux exigences des valeurs impératives et des valeurs guides déterminées en vertu de l'article 3.

En outre, l'autorité compétente peut, selon le cas, imposer des conditions relatives :

- à l'implantation de points de contrôle et de dispositifs de contrôle, au fonctionnement correct des instruments de contrôle, à l'accessibilité de ces dispositifs;
- à l'obligation de communiquer à l'autorité compétente les résultats mesurés dans le déversement et dans les eaux, ainsi qu'au mode de transmission de ces communications;
- aux périodes ou aux moments où les déversements sont permis;
- à la séparation des différents types d'eaux usées dont le déversement est autorisé, en eaux domestiques, pluviales, industrielles, agricoles ou en eaux de refroidissement.

§ 3. Tout refus d'autorisation est motivé".

Article 10.

Comme il a été dit dans les observations relatives à l'article 9, le paragraphe 3 de cet article 9 trouve mieux sa place à l'article 10. Il est proposé d'en faire le premier alinéa de cet article.

Pour le surplus, l'article devrait être rédigé avec plus de précision.

Le texte suivant est proposé :

"Article-

L'autorisation est accordée pour une durée déterminée. A défaut de mention dans l'acte d'autorisation, la durée est de quatre ans.

Il ne pourra être fait usage de l'autorisation qu'après qu'un fonctionnaire de l'administration de la Région, désigné par l'Exécutif, aura constaté que sont effectivement respectées les conditions de l'autorisation pour laquelle une telle vérification préalable a été prévue par l'autorisation elle-même".

Article 11.

Le paragraphe 1er exclut que l'Exécutif puisse décider par lui-même, d'office, une modification des conditions de déversement dans les cas où "l'administration" peut lui proposer de le faire. La proposition de l'administration apparaît dans le contexte comme une formalité préalable indispensable, bien que l'administration, hiérarchiquement subordonnée à l'Exécutif, puisse recevoir l'ordre de faire une telle proposition.

On se demande, en outre, si la décision de l'Exécutif peut s'écarter de la proposition de l'administration. La même question se pose si l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation n'est pas l'Exécutif, mais une autorité subordonnée.

On ajoutera que le terme "l'administration" est vague. Il désigne l'ensemble des agents de l'administration régionale. Il conviendrait que le fonctionnaire chargé de formuler de telles propositions fasse l'objet d'une désignation formelle.

.../...

Par ailleurs, le système prévu se concilie mal avec celui de l'article 5 qui impose à l'Exécutif, dans certains cas (lorsqu'une valeur impérative n'est pas respectée, cas dans lequel, sans doute, les caractéristiques des eaux déversées se seront modifiées), de modifier les conditions du déversement.

Enfin, le paragraphe 1er de l'article 11 paraît omettre les pouvoirs de police du bourgmestre.

Le texte suivant est proposé pour tenter de porter remède, au moins partiellement, aux imprécisions du projet :

"Article-

§ 1er. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation peut, avant l'expiration de la durée pour laquelle celle-ci a été accordée, modifier les conditions de déversement :

- 1° sur demande motivée du titulaire de l'autorisation;
- 2° sur proposition d'un fonctionnaire de l'administration de la Région désigné par l'Exécutif, si des caractéristiques des eaux usées déversées sont modifiées ou dans le cas visé à l'article 5, alinéa 1er.

§ 2. Sans préjudice de l'application des dispositions pénales, le titulaire d'une autorisation de déversement est tenu d'aviser par écrit l'autorité qui a accordé l'autorisation lorsque les caractéristiques des eaux usées déversées sont modifiées par rapport à ce qui est prévu dans l'acte d'autorisation. L'introduction d'une demande de modification des conditions dispense de cette déclaration".

.../...

Article 13.

L'article 13, 1°, fait allusion à des règles de publicité qui seraient "éventuellement" établies. L'analogie de la matière des autorisations de déversement avec celle des autorisations d'installation des établissements dangereux, insalubres et incommodes conduit à penser que des mesures de publicité seraient effectivement nécessaires, notamment pour que les "tiers intéressés" puissent apprécier s'il convient qu'ils exercent le recours qui leur est ouvert par l'article 14, § 1er, 2°, du projet. On peut même se demander s'il ne faut pas permettre à l'Exécutif d'organiser une véritable procédure d'enquête publique.

Le texte suivant consacre un point spécial, le 4°, aux mesures de publicité et comporte diverses améliorations de forme :

"Article"

L'Exécutif détermine :

- 1° la procédure d'introduction et d'instruction des demandes d'autorisation, ainsi que des demandes de renouvellement d'autorisation, et les règles selon lesquelles il sera statué sur ces demandes ou apporté des modifications aux conditions des autorisations antérieurement délivrées;
- 2° la forme des autorisations ainsi que les diverses mentions qui doivent y figurer;
- 3° les modalités selon lesquelles il pourra être fait usage des autorisations, notamment la transmissibilité de celles-ci;

.../...

4° les règles relatives aux mesures de publicité à prendre pour l'exécution des articles (6), (11), (12), (15), § 1er, notamment à la mesure d'affichage mentionnée à l'article (14), § 1er".

Article 14.

L'article ouvre des recours contre les décisions qui sont prises en matière d'autorisations de déversement et fixe un délai d'introduction de ces recours à partir de la notification des décisions ou de leur affichage. Il conviendrait, pour la clarté du texte, de prévoir expressément au début de l'article la notification et l'affichage de ces décisions.

Diverses améliorations de forme pourraient encore être apportées à cette disposition. Le texte suivant est proposé :

"Article-

§ 1er. Toute décision accordant, refusant ou retirant une autorisation ou modifiant les conditions d'un déversement autorisé, prise en application des articles (6), (11), (12) ou (15), est notifiée à celui qui a demandé l'autorisation ou qui en est titulaire. Elle est, en outre, affichée à un endroit proche du lieu du déversement et accessible au public.

§ 2. Un recours est ouvert au demandeur ou au titulaire de l'autorisation contre les décisions prises à son égard. Ce recours doit être introduit dans les trente jours de la notification de la décision.

Un recours est également ouvert aux tiers intéressés contre les décisions visées au paragraphe 1er. Ce recours doit être introduit dans les trente jours de l'affichage de la décision.

Ces recours n'ont pas d'effet suspensif.

§ 3. Le recours est soumis à une commission dont l'Exécutif règle la composition et le fonctionnement. Cette commission communique son avis à l'Exécutif dans le délai de un mois. A leur demande, le requérant et, le cas échéant, le titulaire sont entendus par la commission.

§ 4. Dans les trois mois de l'introduction du recours, l'Exécutif confirme, modifie ou infirme la décision qui a fait l'objet du recours. Sa décision est motivée. Elle est notifiée au requérant et, le cas échéant, au titulaire de l'autorisation".

Il appartiendra à l'Exécutif et au Conseil régional d'apprécier s'il ne serait pas opportun de prévoir l'affichage de la décision prise sur recours, au moins dans le cas où elle modifie ou infirme la décision qui a fait l'objet du recours et qui a, elle, été affichée. Ainsi, si à la suite d'un recours, une autorisation de déversement qui avait été accordée, est infirmée, il peut sans doute apparaître souhaitable que le public en soit informé par un affichage.

Pour traduire cette suggestion dans le texte, il suffirait d'ajouter au paragraphe 4 ci-dessus : "Si elle modifie ou infirme une décision antérieure qui a été affichée, elle l'est elle-même".

Article 15.

Cet article appelle quelques amendements de forme. Ils sont inclus dans le texte proposé ci-dessous.

.../...

On n'aperçoit pas la raison pour laquelle, alors que l'autorisation prévue au paragraphe 1er est accordée par l'Exécutif, l'avis favorable prévu au paragraphe 2 émane de "l'administration". Cette attribution directe d'un pouvoir, qui est un pouvoir de décision, même s'il s'exerce, en l'occurrence, sous forme d'avis préalables, à des agents de l'administration régionale, n'est d'ailleurs guère conciliable avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 qui attribue l'exécution des décrets à l'Exécutif. Il serait préférable d'attribuer ce pouvoir d'avis préalable à l'Exécutif lui-même ou au fonctionnaire qu'il aurait désigné à cet effet.

Le texte suivant est proposé :

"Article ... -.

§ 1er. Tout dépôt de matières polluantes à un endroit d'où, par un phénomène naturel, ces matières peuvent être entraînées dans les eaux de surface ou les égouts publics, est subordonné à l'autorisation de l'Exécutif. Les articles (9) et (11) à (14) sont applicables à cette autorisation.

Toutefois l'épandage agricole de fumiers, de pesticides ou d'autres matières n'est pas visé par le présent article.

§ 2. Le paragraphe 1er n'est pas applicable aux dépôts de déchets, ni aux établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation requise pour ces dépôts ou établissements est tenue de demander l'avis de l'Exécutif ou du fonctionnaire désigné par lui au sein de l'administration régionale ayant la protection des eaux de surface dans ses attributions. Toute décision contraire à un avis défavorable est motivée".

.../...

Intitulé du chapitre IV.

L'intitulé du chapitre IV qui devrait se situer, d'après la table des matières, entre l'article 15 et l'article 16 a été omis dans le projet soumis au Conseil d'Etat. L'intitulé figurant à la table des matières ("Lutte contre la pollution. Programme et exécution") paraît trop général dans sa première partie et peu explicite dans la seconde. L'intitulé suivant est proposé :

"Chapitre IV. Etablissement et exécution du programme de réduction de la pollution".

Article 16.

Le paragraphe 1er prévoit que l'Exécutif fixe un programme triennal de réduction de la pollution des eaux de surface "sur proposition de l'administration". Cette disposition suscite la même objection que la consultation obligatoire de l'administration régionale ayant la protection des eaux de surface dans ses attributions, imposée par l'article 15, § 2, deuxième phrase (voir l'observation formulée à ce sujet sous l'article 15 ci-dessus).

Il va de soi que l'Exécutif peut charger son administration de préparer le programme de réduction de la pollution des eaux. Aucune disposition normative n'est nécessaire à cet effet. Mais il n'est guère conciliable avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de subordonner à une proposition de l'administration (on remarquera qu'en l'occurrence, il n'est pas précisé de quelle administration il s'agit), des mesures d'exécution du décret qu'il appartient à l'Exécutif de prendre. Il paraît donc préférable d'omettre les mots "sur proposition de l'administration" qui pourraient donner l'impression que pareille proposition préalable est une formalité substantielle.

.../...

Le paragraphe 2 devrait être adapté aux modifications apportées aux articles précédents, spécialement aux articles 2, 3, 4 et 5.

La rédaction suivante est proposée :

"Article-

§ 1er. L'Exécutif arrête un programme triennal de réduction de la pollution des eaux de surface. Ce programme est mis à jour chaque année.

Avant d'arrêter le programme triennal comme avant chaque mise à jour, l'Exécutif recueille l'avis de la commission prévue à l'article (48).

Le programme triennal et ses mises à jour annuelles sont communiqués au Conseil régional, lors du dépôt du projet de budget.

§ 2. Le programme triennal de réduction de la pollution des eaux de surface indique :

- 1° la situation existante en ce qui concerne la qualité des eaux de surface, les déversements et leurs effets sur la qualité des eaux;
- 2° les valeurs impératives et les valeurs guides déjà fixées et celles que l'Exécutif envisage de fixer au cours des trois années à venir;
- 3° les moyens qui seront mis en oeuvre pour garantir que les eaux de surface répondront à la qualité définie par les valeurs impératives et se rapprocheront de la qualité résultant des valeurs guides;

.../...

- 4° les délais dans lesquels ces moyens seront mis en oeuvre;
- 5° les montants des investissements publics prévus.

§ 3. La mise à jour annuelle du programme triennal ne concerne que les éléments visés au paragraphe 2, 3°, 4° et 5°.

§ 4. ... (la suite comme au projet)".

Article 17.

Le paragraphe 1er de l'article 17 du projet confie l'épuration des eaux usées à des associations de communes auxquelles il donne la dénomination d' "organismes d'épuration".

Le paragraphe 2 dispose :

"§ 2. L'Exécutif peut, dans le but d'organiser l'épuration des eaux, fixer, en tenant compte des limites des bassins hydrographiques, le ressort territorial de gestion des organismes d'épuration, pour les matières visées par le présent décret".

Cette disposition implique que l'Exécutif puisse, par décision unilatérale et sans l'accord des communes intéressées, rendre certaines communes membres d'une association intercommunale d'épuration des eaux, voire exclure certaines communes d'une telle association dont elles font actuellement partie.

Sans doute le projet semble-t-il, à première vue, constituer ici la mise en oeuvre d'une compétence régionale décrite dans les termes suivants à l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 :

.../...

"VIII. En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés :

- 1° les modalités de fonctionnement, le contrôle et la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique, ainsi que l'application des lois organiques relatives à ces associations;".

Considéré isolément, le texte reproduit ci-dessus, paraît reconnaître effectivement à la Région un pouvoir normatif en ce qui concerne la fixation du ressort des associations de communes.

En effet, ce texte présente nettement la compétence de la Région en matière de "fixation du ressort des associations de communes" comme une compétence distincte du "contrôle" de ces associations et de l' "application des lois organiques relatives (à celles-ci)", et également comme une compétence distincte de l'exercice de la tutelle administrative sur les communes.

On observera, cependant, que l'argument de texte qui inciterait à reconnaître un pouvoir normatif aux Régions en matière de fixation du ressort des associations intercommunales est singulièrement affaibli par le paragraphe 5, alinéa 1er, du même article 6 de la loi spéciale, disposition aux termes de laquelle :

"Toute décision relative aux associations de communes dont le ressort s'étend à plus d'une Région, doit être prise d'un commun accord entre les Exécutifs concernés".

Sans aller jusqu'à prétendre avec un membre de la Commission de la Chambre - qui n'a cependant pas été contredit - "que le 1° du VIII ne s'applique pas aux intercommunales interrégionales", il faut bien constater que le paragraphe 5, alinéa 1er, ne vise que les décisions des Exécutifs, ce qui se concilie mal avec l'exercice éventuel d'un pouvoir normatif par le Conseil régional. Par ailleurs, il n'a pas été contesté que les associations dites "interrégionales" ne pourraient être affectées par les "décisions" d'une seule Région. Même si un décret pouvait être assimilé à

une décision au sens du paragraphe 5, alinéa 1er, et si cette dernière disposition devait être appliquée par analogie aux décrets des Conseils régionaux, il s'ensuivrait que les normes de nature législative applicables à la fixation du ressort desdites associations ne pourraient être que le produit de la convergence de deux décrets et, le cas échéant, d'une loi nationale s'il s'agit d'une association dont le ressort s'étend à la Région bruxelloise. Or, un tel mode de législation n'a été prévu ni par la Constitution, ni par la loi spéciale.

Par ailleurs, au cours de l'examen des trois projets de loi spéciale de réformes institutionnelles qui ont été successivement déposés, il a été répété à plusieurs reprises que les communes ont la liberté de s'associer et qu'aucune autorité régionale, même le Conseil, ne pourrait imposer aux communes d'un territoire déterminé de faire partie d'une intercommunale (1).

Toutefois, dans la mesure où la loi, comme le fait, par exemple, l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique, soumet à approbation ou à un autre mode de tutelle, la décision d'une commune de faire partie d'une association, l'autorité régionale, en vertu de son pouvoir de tutelle, peut s'opposer à ce que le ressort de certaines associations de communes ne s'étende de manière contraire à la "rationalisation" qu'elle entend favoriser. On peut imaginer aussi que la Région encourage l'affiliation

.../...

(1) Déclaration du Gouvernement à la Commission du Sénat lors de l'examen du projet de loi spéciale des Régions et des Communautés (Sénat, sess. extr. 1979, doc. n° 261/2, pp. 146-147). Exposé des motifs du projet de loi spéciale des réformes institutionnelles (Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, pp. 31-32); déclaration de M. Philippe MOUREAUX, Ministre de l'Intérieur et des Réformes institutionnelles (F) à la séance du Sénat du 23 juillet 1980 (Ann. parl. Sénat, 1979-1980, p. 242); déclaration du Premier Ministre à la Commission de la Chambre des Représentants (Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/10, pp. 100, 101 et 102).

à certaines intercommunales, notamment par l'instauration d'un régime de subventions dont le bénéfice, dans le chef des communes, est lié à des conditions parmi lesquelles est retenue l'appartenance à une intercommunale. Le projet de décret prévoit précisément l'allocation de subventions aux organismes d'épuration constitués sous forme d'associations intercommunales (voy. article 20).

En définitive, ni le texte ni les travaux préparatoires de la loi spéciale ne permettent de déterminer si, par les mots "la fixation du ressort des associations de communes", la loi spéciale de réformes institutionnelles attribuée aux Régions le pouvoir de fixer d'autorité les limites territoriales des associations de communes et, par conséquent, la composition de celles-ci, ou seulement le pouvoir d'influencer cette composition par la mise en oeuvre de leur pouvoir de tutelle ou par certains procédés d'encouragement à l'affiliation à certaines de ces associations.

Dans le doute sur l'interprétation de la loi spéciale, il y a lieu de faire prévaloir l'interprétation qui apparaît comme la plus conforme à la Constitution.

Dès lors, il s'indique, tout d'abord, d'interpréter l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale dans un sens où il respecte le principe de la liberté des communes de s'associer ou de ne pas s'associer, principe qui est inclus dans l'article 108 de la Constitution. Lors de la révision de cet article en 1921, il a été précisé que l'association est un procédé dont les communes ont le droit d'user ou de ne pas user (1). L'imposition à

.../...

(1) Ann. parl. Chambre, 1920-1921, p. 1124.

des communes de l'obligation de s'associer pour un objet d'intérêt communal porterait atteinte à l'autonomie reconnue aux communes par la Constitution et ne serait donc possible que moyennant une révision de celle-ci (1). La disposition nouvelle n'impliquait aucune modification à l'article 31 de la Constitution (2).

La volonté de voir respecter la liberté d'association des communes s'est exprimée de manière constante et unanime dans les déclarations des membres du Gouvernement tout au long des travaux préparatoires de la loi spéciale.

Ce serait donc interpréter l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale d'une manière qui le mettrait en contradiction avec l'article 108 de la Constitution que de comprendre l'expression "la fixation du ressort des associations de communes dans un but d'utilité publique" comme donnant aux Régions le pouvoir de contraindre une commune à faire partie d'une association ou de le lui interdire ou encore de contraindre une association de communes à accepter l'adhésion d'une ou de plusieurs communes. Le législateur national n'a pas non plus un tel pouvoir.

En outre, il s'indique d'interpréter l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale dans un sens où il respecte les attributions de compétences déterminées par l'article 108 de la Constitution. Selon l'alinéa 3 de cet article, le législateur peut, par une loi votée à la majorité spéciale, confier aux Conseils de communautés ou aux Conseils de régions, le pouvoir de régler

.../...

(1) R.P.D.B. Complément, T.V. v° Associations de communes, n° 10; HAINAUT et BUTTGENBACH "Les droits respectifs de la commune et de l'Etat dans le domaine de l'énergie électrique", note sous Cass. 3 janvier 1964, Rev. crit. jur. belge, 1964, pp. 244 et ss., spécialement p. 268.

(2) R.P.D.B. loc. cit.

"l'organisation" de la tutelle administrative et le pouvoir de régler "l'exercice" de celle-ci, et exclusivement ces pouvoirs. Selon les alinéas 1er et 4 de l'article, il appartient au législateur national, d'une part de régler les institutions provinciales et communales et, d'autre part, de déterminer les conditions dans lesquelles plusieurs provinces ou plusieurs communes peuvent s'associer et le mode selon lequel elles le feront. Par conséquent, reconnaître au Conseil régional, sur base de l'article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale, le pouvoir de prendre des règles relatives à la fixation du ressort des associations de communes, reviendrait à interpréter la disposition indiquée dans un sens où elle impliquerait un empiètement de la Région sur une compétence réservée par l'article 108 de la Constitution au législateur national.

+

Il faut conclure de ce qui précède que l'article 17, alinéa 2, du projet, en attribuant à l'Exécutif le pouvoir de "fixer ... le ressort territorial de gestion des organismes d'épuration" (lesquels sont des associations intercommunales), excède la compétence du Conseil régional.

Toutefois, puisque le projet prévoit un système d'octroi de subventions aux organismes d'épuration, la préoccupation des auteurs du projet, qui est de faire en sorte qu'il existe un organisme d'épuration intercommunal par bassin hydrographique, pourrait sans doute être satisfaite de manière adéquate par l'établissement d'un régime d'agrément des associations intercommunales d'épuration des eaux, selon lequel seraient seuls agréés et,

.../...

par conséquent, subventionnés les organismes associant toutes les communes et seulement les communes appartenant à un ressort territorial fixé par l'Exécutif.

Le texte suivant est, dans cet esprit, proposé pour l'article 17 du projet :

"Article-

L'Exécutif peut agréer des associations de communes en qualité d'organismes d'épuration, pour assurer les missions définies à l'article (18) dans un ressort territorial déterminé. Celui-ci est fixé par l'Exécutif en tenant compte des limites des bassins hydrographiques; il peut comprendre tout ou partie du territoire de communes qui ne sont pas associées; il englobe en tout cas une partie au moins du territoire de chacune des communes associées".

Les deux dernières propositions tendent à lever tout doute sur la possibilité, d'une part, de créer une association intercommunale capable d'exécuter des travaux dans tout le bassin hydrographique concerné et, d'autre part, de faire participer une commune dont le territoire appartient à deux bassins, à deux associations d'épuration.

Article 18.

Pour que les missions prévues au paragraphe 2 puissent être confiées aux associations de communes agréées en qualité d'organismes d'épuration, il faut que ces missions entrent dans l'objet social de ces associations.

.../...

De même, pour que ces associations de communes puissent être tenues de l'obligation prévue au paragraphe 3, cette obligation doit être inscrite dans leurs statuts comme un élément de leur objet social.

Dès lors, les trois paragraphes de l'article 18 pourraient être fondus en un seul qui prendrait la forme suivante :

"Article-

Pour être agréée en qualité d'organisme dépurateur, une association de communes doit avoir notamment dans son objet les missions suivantes :

- 1° élaborer des programmes annuels d'assainissement assurant pour un ressort territorial déterminé la réalisation des programmes d'épuration visés à l'article (16), et soumettre ces programmes à l'Exécutif;
- 2° dans le cadre des programmes annuels ainsi élaborés et approuvés, assurer la maîtrise de la conception ... (la suite comme au projet);
- 3° gérer et exploiter les installations assurant, dans le ressort territorial de l'organisme, l'épuration des eaux usées collectées par les égouts publics;
- 4° émettre un avis ... (la suite comme au projet);
- 5° exécuter, à la demande de l'Exécutif, d'autres missions en matière d'épuration des eaux de surface et en matière de démergement;
- 6° informer l'Exécutif de l'arrivée d'effluents anormaux et des perturbations des eaux usées à traiter, constatées dans son ressort territorial".

.../...

Article 19.

L'article 79, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, dispose comme suit :

"Sans préjudice du § 2, les Exécutifs peuvent poursuivre des expropriations pour cause d'utilité publique dans les cas et selon les modalités fixés par décret, dans le respect des procédures judiciaires fixées par la loi et du principe de la juste et préalable indemnité visé à l'article 11 de la Constitution".

La première phrase de l'article 19 du projet doit être supprimée pour la raison qu'elle porte une règle organique, savoir l'autorisation, pour l'association de communes, de poursuivre en son nom des expropriations pour cause d'utilité publique, et que la fixation d'une telle règle organique appartient au législateur national, conformément aux principes qui ont été exposés sous l'article 17.

La seconde phrase de l'article 19, qui reproduit la règle portée par l'article 79, § 1er, précité, doit être omise pour le même motif.

Article 20.

La rédaction suivante est proposée :

"Article-

§ 1er. Peuvent être subventionnés par la Région :

- 1° les études, les travaux et les acquisitions d'immeubles, nécessaires pour l'établissement d'ouvrages visés à l'article (18),
- 1° à 4°;

.../...

- 2° les frais de fonctionnement des installations visées à l'article (18), 1° à 4°;
- 3° les frais relatifs aux autres missions mentionnées à l'article (18), 1° à 4°, et les frais administratifs des organismes d'épuration.

L'Exécutif établit les règles générales selon lesquelles les subventions prévues au présent paragraphe peuvent être accordées. Il décide de l'octroi des subventions. Il peut déterminer les critères en vertu desquels certains frais seront pris en considération, ainsi que le taux et le mode de calcul des subventions. Il peut établir des règles de répartition des crédits destinés aux subventions. Il peut conclure des conventions avec les organismes d'épuration, déterminant les frais qui seront pris en considération, le taux et le mode de calcul des subventions.

§ 2. Une subvention peut être accordée par l'Exécutif à un organisme d'épuration pour des frais relatifs aux missions qui lui seraient confiées en vertu de l'article (18), 5°.

§ 3. Les projets relatifs à des travaux destinés à assurer l'épuration des eaux de surface doivent s'intégrer ... (la suite comme au projet).

§ 4. (comme au projet)".

Article 21.

L'expression "et sans préjudice des taux fixés par les dispositions légales", à la fin de la première phrase, répond à la nécessité de respecter la compétence réservée au pouvoir national en matière de "fixation du taux de subvention aux entreprises industrielles", par l'article 6, § 1er, V, 2°, c, de

la loi spéciale du 8 août 1980. Il serait préférable de se référer expressément à cette disposition.

D'une manière générale, la rédaction de cet article doit être revue. Le texte suivant est proposé :

"Article-

L'Exécutif peut allouer des subventions aux entreprises supportant une charge financière exceptionnellement élevée pour remplir les conditions auxquelles une autorisation de déversement leur a été accordée.

L'Exécutif détermine les règles selon lesquelles ces subventions sont accordées. Celles-ci ne peuvent dépasser les taux fixés conformément à l'article 6, § 1er, V, 2°, c, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ces subventions font l'objet de conventions entre la Région et l'entreprise bénéficiaire".

Article 22.

L'article prévoit l'octroi de subventions "à certaines entreprises d'un ou plusieurs secteurs industriels".

Or, il concerne la matière de l'épuration des eaux usées et des déversements de ces eaux. L'article 6, § 1er, V, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit précisément que, dans cette matière, les Régions ne sont pas compétentes pour "l'établissement des conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées". Les travaux préparatoires de la loi

spéciale du 8 août 1980 ne contiennent aucune indication sur ce qu'il faut entendre par "conditions sectorielles". A la Commission de la Chambre, un membre a demandé "que le sens des termes "générales" et "sectorielles" soit précisé" (1), mais sa demande n'a pas reçu de réponse. On a cependant vu, à propos de l'article 5, que la notion de "normes générales", à laquelle correspond celle de "normes sectorielles" (à l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale), est en rapport avec la nécessité d'introduire dans l'ordre juridique belge certaines dispositions imposées par des directives européennes. La norme générale apparaît ainsi comme une règle dont l'application s'étend nécessairement à tout le pays. La norme qui, dans tout le pays, réglerait la protection de l'environnement (notamment des eaux) en prescrivant certaines obligations aux entreprises polluantes de tel ou tel secteur industriel, serait une norme générale au sens de la loi spéciale. Les normes sectorielles et les conditions sectorielles ne peuvent donc concerner une branche déterminée de l'activité économique. Les directives européennes ne visent d'ailleurs jamais un secteur industriel; certes, la directive 78/176/CEE du 20 février 1978 a trait aux "déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane", mais cette industrie ne constitue pas à elle seule un secteur industriel. Dans ses significations premières et les plus courantes, le mot "secteur" désigne une surface ou une portion d'un territoire. Il est permis d'en déduire que les normes et les conditions sectorielles sont celles qui sont en vigueur dans un secteur du territoire national. Ce secteur ne peut évidemment coïncider avec la Région. Il est même logique de penser que ce qui justifie la compétence nationale à l'égard des normes et des conditions sectorielles, c'est qu'elles concernent ou peuvent concerner plus d'une Région.

.../...

(1) Chambre, 1979-1980, doc. n° 627/10, p. 83.

Tel peut être le cas d'un bassin hydrographique ou d'une portion d'un tel bassin. La lutte contre la pollution des eaux de surface commande d'ailleurs parfois que des dispositions soient prises à l'échelon international lorsqu'un bassin hydrographique s'étend sur plusieurs pays : un exemple récent en est donné par la convention entre le Royaume de Belgique et le Grand-Duché de Luxembourg au sujet des eaux de la Sûre, signée à Bruxelles le 17 mars 1980 (1). Il semble, en conséquence, que les "conditions sectorielles" soient sans rapport avec la notion économique de "secteur industriel". C'est d'ailleurs aussi en ce sens que s'est prononcé le Secrétaire d'Etat à la Santé publique et à l'Environnement au cours de la discussion du projet qui est devenu la loi du 24 mai 1983 relative aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface à usage déterminés : " ... le terme "sectoriel", a-t-il déclaré, n'a pas de portée économique; il vise uniquement des zones de fleuves et de cours d'eau et il est bien entendu que la délimitation de ces zones incombe aux régions, celles-ci pouvant, en outre, établir des normes plus sévères". Des normes sectorielles pourraient être des normes qui seraient d'application dans les zones de baignade, dans les eaux nécessaires à la vie des poissons, dans des eaux potabilisables ... (2).

Du moment que les "conditions sectorielles" visées à l'article 6, § 1er, V, 2°, a, de la loi spéciale ne sont pas des conditions applicables à un secteur industriel déterminé, l'article 22, alinéa 1er, du projet, qui autorise l'octroi de subventions par l'Exécutif aux entreprises "d'un ou plusieurs secteurs industriels", ne saurait être considéré comme empiétant

.../...

(1) Chambre, 1982-1983, doc. n° 599/1.

(2) Sénat, 1981-1982, doc. n° 278/5, pp. 3 et 4).

sur la compétence du pouvoir national d'établir les "conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées".

+

L'article 22 du projet ne comporte pas non plus d'empiètement sur la compétence du pouvoir national en matière de "fixation du taux de subvention aux entreprises industrielles" (article 6, § 1er, V, 2°, c, de la loi spéciale du 8 août 1980).

Les subventions dont il s'agit ici ne sont, en effet, pas celles qui sont visées à l'article 6, § 1er, V, 2°, c, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Elles ne sont pas destinées à aider les entreprises à s'équiper afin d'éviter les déversements polluants, comme les subventions prévues à l'article 21 du projet. Elles sont un moyen d'encourager la recherche appliquée dans une matière qui est de la compétence exclusive des Régions (article 6, § 1er, X, de la loi spéciale de réformes institutionnelles).

Il en résulte que l'alinéa selon lequel "les subventions sont allouées sans préjudice des taux fixés par les dispositions légales" peut être omis.

+

Suivant les deux derniers alinéas :

"Si les recherches et les essais donnent lieu à des résultats positifs, une étude de faisabilité économique

.../...

relative à l'industrialisation éventuelle du procédé découvert, devra être soumise à l'Exécutif.

Si cette dernière étude s'avère elle-même positive, le procédé devra être mis en oeuvre par les entreprises d'un secteur endéans un délai à fixer de commun accord entre l'Exécutif d'une part et les entreprises concernées d'autre part".

Tel qu'il est rédigé, ce texte ne fait pas apparaître clairement les intentions des auteurs du projet de décret. L'avant-dernier alinéa ne précise pas qui devra soumettre à l'Exécutif "une étude de faisabilité relative à l'industrialisation éventuelle du procédé découvert". Est-ce l'entreprise au sein de laquelle des recherches auront conduit à la découverte de ce procédé ? Il faudrait alors le stipuler dans le contrat. Mais il semble qu'il faille plutôt comprendre que l'Exécutif fera lui-même exécuter une étude de faisabilité par des experts qu'il aura désignés. Dans ce cas, la formule "une étude de faisabilité économique ...devra être soumise à l'Exécutif" n'est pas adaptée à la pensée qu'il s'agit d'exprimer, puisque l'Exécutif ne peut se voir imposer l'obligation de se présenter à lui-même un rapport d'expertise.

Le dernier alinéa paraît imposer une obligation aux entreprises d'un secteur industriel. Est-ce possible ? Sous forme de condition de l'autorisation de déversement ? Sous une autre forme ? Peut-il y avoir une véritable obligation, si celle-ci ne doit être exécutée que dans un délai sur la longueur duquel les entreprises concernées doivent donner leur accord ? On n'aperçoit pas très bien non plus si la fixation du délai dans lequel le procédé devra être mis en oeuvre, fera l'objet d'une convention collective passée entre l'Exécutif et l'ensemble des entreprises du secteur ou si l'Exécutif pourra conclure des conventions séparées avec chacune des entreprises du secteur. Une négociation collective risque de compliquer la négociation : il suffira qu'une seule entreprise

.../...

se montre peu empressée d'accepter le délai proposé pour que toute la convention soit tenue en suspens à l'égard de toutes les entreprises ...

Dans la mesure où l'Exécutif se verrait habilité à imposer à certaines entreprises de recourir à un procédé déterminé de fabrication ou d'épuration, des difficultés pourraient se présenter quant au prix que ces entreprises devraient payer pour l'usage de ce procédé. Un tel prix est normalement fixé par une convention librement négociée entre le titulaire du brevet et celui qui demande à pouvoir en user. En l'occurrence, le titulaire du brevet disposant du pouvoir d'imposer qu'il en soit fait usage, les entreprises obligées de recourir au procédé imposé n'auront aucune possibilité de discuter le prix exigé par l'Exécutif.

Il conviendra sans doute aussi de se demander si l'obligation de recourir au procédé breveté par l'Exécutif pourra être maintenue dans le cas où un nouveau procédé, peut-être efficace et d'une utilisation moins coûteuse, viendrait à être mis sur le marché par une entreprise ne bénéficiant d'aucune subvention. Il va de soi qu'en pareil cas l'intérêt qu'aurait l'Exécutif à continuer l'exploitation du brevet dont il est titulaire ne pourrait prévaloir sur l'intérêt général.

+

Compte tenu des observations qui précèdent, il n'est proposé de nouvelle rédaction que pour les dispositions contenues dans les deux premiers alinéas de l'article 22 :

.../...

"Article"

L'Exécutif peut allouer des subventions aux entreprises appartenant à un secteur ou à plusieurs secteurs industriels qui ont entrepris ou qui vont entreprendre des recherches et des essais afin de découvrir soit un procédé de fabrication moins polluant, soit un procédé d'épuration plus efficace. Ces subventions font l'objet de conventions entre la Région et l'entreprise bénéficiaire. Ces conventions peuvent stipuler au profit de la Région des clauses relatives à la propriété intellectuelle du résultat des recherches et des essais.

...".

Article 23.

L'article prévoit la création d' "un service scientifique et technique de l'eau au sein de l'administration régionale wallonne" et définit sa mission.

Suivant l'article 87, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles "chaque exécutif dispose en propre d'une administration, d'institutions et d'un personnel". Il paraît peu compatible avec cette disposition et avec le principe, plus général, de la séparation des pouvoirs que le décret détermine quels seront les services de l'administration régionale et définisse leurs missions.

La portée normative de l'article 23 est, au surplus, extrêmement limitée. La création d'un service administratif ne prend son véritable sens que lorsque le cadre de ce service est fixé. Or, la fixation du cadre du personnel de l'administration régionale est expressément réservée à l'Exécutif par l'article 87, § 2, de la loi spéciale.

.../...

L'exposé des motifs du projet déclare sous l'article 23 :

"Des mesures d'exécution réglementaires de cet article (organisation du service) sont soumises à l'avis de la commission consultative visée à l'article 48".

Même si elle était inscrite dans le texte, une telle consultation ne pourrait pas avoir le caractère d'une formalité substantielle sans être contraire à l'article 87, § 2, de la loi spéciale.

Articles 24 à 27.

Ces articles instituent un système original de financement des travaux d'épuration des eaux de surface. Ce système répond au principe "pollueur-payeur", voulu par le Conseil des Communautés européennes (1).

D'autres systèmes auraient permis la mise en oeuvre du même principe : la création d'un "Fonds" ou la création d'établissements publics chargés des missions d'épuration des eaux, percevant des redevances à charge des pollueurs. Mais l'Exécutif régional wallon a choisi délibérément un système consistant à affecter certaines catégories de recettes à certaines catégories de dépenses.

Un tel système a des conséquences en ce qui concerne l'application des principes des lois sur la comptabilité de l'Etat qui, en vertu de l'article 13, § 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, "sont d'application au budget" des Régions comme des Communautés.

.../...

(1) Voir la recommandation du Conseil des Communautés européennes du 3 mars 1975 relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement, 75/436/Euratom, CECA, CEE.

Sans doute le principe de "l'unité de caisse" ne se trouve-t-il pas affecté puisque toutes les recettes et toutes les dépenses se feront par l'intermédiaire du Trésor, aucun Fonds ni aucun établissement public, jouissant d'un patrimoine propre, n'étant créé.

Mais le projet de décret prévoit une affectation de certaines recettes à certaines dépenses. La loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat prévoit expressément, en son article 3, alinéa 2, un tel système. Il ne peut cependant s'agir que d'un système établi de manière exceptionnelle, la règle, inscrite à l'alinéa 1er de l'article 3 de la loi du 28 juin 1963, étant que "l'ensemble des recettes s'applique à l'ensemble des dépenses". Il appartiendra au Conseil régional d'apprécier si l'on se trouve ici dans un cas où il est justifié de déroger au principe de l'unité du budget.

Par ailleurs, ce système d'affectation de certaines recettes à certaines dépenses impose de donner une définition très précise de chacune des catégories de recettes et de dépenses qui doivent s'équilibrer. A cet égard, l'expression "toutes autres recettes accidentelles", à l'article 24, 2°, est peu satisfaisante. A l'article 25, qui énumère les dépenses à couvrir par les recettes affectées, les "frais de fonctionnement du service scientifique et technique de l'eau (3°), les frais d'investissement et de fonctionnement relatifs au service d'intervention immédiate prévu à l'article 39" (5°) et "les frais de perception des redevances" ne paraissent pas non plus aisément déterminables. Il faudrait notamment savoir si les frais de fonctionnement du service scientifique et technique de l'eau comprennent les rémunérations du personnel. De même, le texte devrait préciser quels sont les frais de perception des redevances et, notamment, si la rémunération du personnel affecté aux tâches de perception s'y trouve incluse.

.../...

Les amendes administratives prévues dans les recettes à l'article 24, 1°, ne peuvent constituer une recette de la Région. Comme toutes les pénalités de caractère pécuniaire, elles entrent dans le budget de l'Etat. Cette question sera examinée plus en détail dans le commentaire de l'article 63.

Les articles 24 et 26 confèrent à l'Exécutif le pouvoir de décider que certaines dépenses seront mises à charge des crédits provenant des recettes affectées. Les lois sur la comptabilité de l'Etat ne permettent pas de reconnaître cette compétence à l'Exécutif. La décision d'affectation spéciale, qui concerne simultanément un certain nombre de recettes et un certain nombre de dépenses, ne peut résulter que du budget et celui-ci est voté par le Conseil (article 13, § 1er, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980). L'Exécutif peut seulement se voir imposer par le décret en projet de déposer un projet de budget, prévoyant certaines dépenses dans une section spéciale du budget consacrée aux recettes et dépenses affectées à tel objet déterminé.

Les articles 24 à 27 doivent encore être mis en rapport avec les articles 32 à 34. Ceux-ci créent un système d'adaptation du taux des redevances en fonction de l'équilibre à réaliser entre recettes et dépenses affectées. Cette adaptation pourrait se faire avec un certain retard et c'est pourquoi l'article 34 prévoit le report de l'excédent de dépenses à l'exercice suivant et l'article 33 autorise, le cas échéant, le règlement de certaines dépenses par le budget ordinaire. Il va de soi que cette dernière disposition remet en cause le système des recettes et dépenses affectées. Quoi qu'il en soit, le report d'un excédent de recettes ou de dépenses à l'exercice suivant doit être pris en considération dans l'énumération des recettes et des dépenses affectées.

Parmi les recettes, l'article 24 en projet omet le remboursement des avances récupérables accordées en application de l'article 39. Il s'indique pourtant de les y mentionner expressément puisque les avances récupérables prévues à l'article 39 figurent parmi les dépenses auxquelles les recettes de l'article 24 sont affectées (article 25, 4°).

L'article 25 prévoit, sous le 6°, "la rémunération des experts désignés par l'Exécutif pour le représenter ou pour le conseiller en vue de la participation wallonne à l'association visée aux articles 6, § 4, 2°, et 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980".

Il paraît douteux que l'Exécutif puisse se faire "représenter" par des experts lorsqu'il est associé à des décisions qui relèvent de la compétence du pouvoir national. Il semble que le terme "assister" couvrirait à la fois l'idée que l'Exécutif doit pouvoir s'entourer des conseils de personnes compétentes et l'idée qu'il peut désigner des experts dans des comités techniques chargés de préparer les décisions auxquelles il est associé. Par ailleurs, lorsque le texte du projet fait mention de "l'association visée aux articles 6, § 4, 2°, et 81 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980", la référence à l'article 81 paraît beaucoup trop générale, puisque les accords internationaux aux négociations desquels les Exécutifs régionaux sont associés, ne concernent pas exclusivement la protection des eaux de surface qui est l'objet du projet de décret.

A l'article 26, 3°, l'expression "frais relatifs à l'application du chapitre XIV" est manifestement trop large. Prise à la

.../...

lettre, elle inclurait les frais résultant de l'intervention de la police judiciaire ou d'autres corps qui remplissent des missions de police judiciaire sans appartenir au personnel de la Région. Il faut donc en tout cas limiter la portée de l'expression en précisant que ces frais seront à charge des crédits affectés dans la mesure où ils incombent à la Région.

Une nouvelle rédaction est proposée pour les articles 24 à 26. Elle tient compte des observations qui précèdent et met en relief que l'affectation spéciale des recettes et des dépenses résultera d'une décision budgétaire, laquelle, en dernier ressort, appartient au Conseil régional. Le système étant ainsi précisé, l'article 27 est devenu superflu. Les arrêtés de l'Exécutif que l'article 26 et l'article 27 prévoyaient pour déterminer exactement les dépenses à couvrir par les recettes affectées, n'existeront pas puisque la fixation précise de la nature et du montant des recettes et des dépenses affectées résultera de l'adoption du budget par le Conseil régional, conformément aux principes qui s'imposent à la Région pour la gestion de ses finances.

Le texte suivant est proposé pour les articles 24 à 26 :

"Article-

Les recettes suivantes sont, en vertu de l'affectation spéciale qu'elles reçoivent par application des articles (25) et (26), inscrites à une section spéciale du budget :

- 1° les redevances prévues par les articles (28) à (31);
- 2° les libéralités et toutes autres recettes occasionnelles qui se rattachent à l'exercice des compétences de la Région en matière d'épuration des eaux de surface;

.../...

- 3° les contributions d'organismes belges, étrangers ou internationaux, à des dépenses en matière d'épuration des eaux de surface;
- 4° le remboursement des avances récupérables accordées en application de l'article (39);
- 5° l'excédent probable, au cours de l'exercice précédent, des recettes inscrites à la section spéciale du budget sur les dépenses inscrites à cette même section.

Article-

Les recettes mentionnées à l'article (24) sont affectées aux dépenses suivantes, qui seront inscrites à la même section spéciale du budget :

- 1° les subventions prévues à l'article (20), § 1er;
- 2° les subventions prévues aux articles (21) et (22);
- 3° les frais de personnel et de fonctionnement des services scientifique, technique et d'intervention immédiate, créés par l'Exécutif;
- 4° les avances récupérables prévues à l'article (39);
- 5° les dépenses d'investissement nécessaires pour assurer le fonctionnement du Service d'intervention immédiate prévu à l'article (39);
- 6° la rémunération des experts désignés par l'Exécutif pour l'assister dans les fonctions qu'il doit remplir en vertu de l'article (6), § 4, 2°, et en vertu de l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'il s'agit de la négociation d'accords internationaux relatifs à l'un des objets du présent décret;

.../...

- 7° les frais de perception des redevances;
- 8° l'excédent probable, au cours de l'exercice précédent, des dépenses inscrites à la section spéciale du budget sur les recettes inscrites à cette même section.

Article-

Les recettes mentionnées à l'article (24) peuvent également être affectées aux dépenses suivantes :

- 1° les frais entraînés par l'établissement de statistiques, décidé en vertu de l'article (44);
- 2° les frais de la surveillance de l'état des eaux de surface prévue par l'article (47);
- 3° les frais relatifs à la recherche, à la constatation et à la poursuite des infractions, dans la mesure où, en vertu des dispositions du chapitre (XIV), ces frais incombent à la Région.

Ces dépenses sont également inscrites à la section spéciale du budget sous laquelle sont inscrites les recettes prévues à l'article (24), dans le cas où l'affectation desdites recettes aux dépenses énumérées au présent article est décidée".

Article 28.

Les articles 28 et suivants prévoient la perception de redevances de diverses espèces. L'article 28 attribue à l'Exécutif le pouvoir de définir "les modalités de calcul et d'application", d'une part, de redevances dues par les entreprises qui déversent des eaux usées industrielles directement dans les eaux de surface, d'autre part, de redevances dues par les entreprises qui déversent de telles eaux dans les égouts publics, dans les collecteurs d'eaux usées et auprès des stations d'épuration des organismes d'épuration.

Selon l'article 6, § 1er, V, 2°, b, de la loi spéciale du 8 août 1980, la compétence de la Région en matière d'épuration des eaux ne comprend pas "l'établissement des éléments constitutifs du calcul des tarifs pour l'épuration des eaux industrielles" (1).

Cette formule assez compliquée n'a guère fait l'objet de commentaires au cours des travaux préparatoires. Dans l'exposé des motifs du projet de loi spéciale, il est seulement indiqué :

"Afin d'éviter que l'application des conditions de déversement visées au a) et des tarifs visés au b) n'entraîne des distorsions économiques entre elles, les Exécutifs concernés seront associés à l'élaboration de ces diverses dispositions" (2)

.../...

(1) L'article 6, § 4, 2°, prévoit que les Exécutifs régionaux "seront associés ... à l'élaboration des avant-projets de lois et règlements nationaux relatifs aux objets visés au § 1er, V, 2°, a et b".

(2) Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, p. 22

Il semble donc que la restriction apportée à la compétence des Régions ait ici été dictée par la volonté de maintenir un régime uniforme dans tout le pays.

La crainte des "distorsions" que pourraient créer des tarifs différents selon les Régions, rappelle une préoccupation du même ordre exprimée par le Conseil des Communautés européennes dans une recommandation du 3 mars 1975 relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement. On lit dans les considérants de cette recommandation :

"considérant qu'il convient en effet d'imputer les coûts liés à la protection de l'environnement contre la pollution selon les mêmes principes dans toute la Communauté afin d'éviter la création, dans les échanges et la concurrence, de distorsions incompatibles avec le bon fonctionnement du marché commun et l'objectif d'expansion économique équilibrée poursuivi par la Communauté ainsi que de promouvoir les objectifs du programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement".

Dans la "Communication de la Commission" annexée à cette recommandation (laquelle invite les Etats membres à s'y conformer), il est indiqué, notamment, à propos des "redevances", que "les coûts à supporter par les pollueurs ... devraient englober toutes les dépenses nécessaires pour atteindre un objectif de qualité de l'environnement" et que, par contre, "les frais de construction, d'achat et de fonctionnement des installations de surveillance et de contrôle de la pollution réalisées par les pouvoirs publics peuvent ... être à charge de ces derniers".

Le paragraphe 3 de l'article 28, selon lequel "les redevances prévues aux paragraphes 1 et 2 (sont) fixées en fonction de la charge polluante", laquelle, en vertu du paragraphe 4, est déterminée selon "le mode de calcul" défini par l'Exécutif, excède la compétence de la Région. Il est, en effet, évident que si la redevance doit se calculer "en fonction de la charge polluante", celle-ci est un "élément constitutif", voire l'"élément constitutif" unique du calcul des redevances et, par conséquent, des tarifs de celles-ci. Et il n'est pas douteux que les redevances sont dues parce que les eaux industrielles déversées par les entreprises débitrices doivent être épurées afin de préserver les eaux de surface de la pollution.

Il en résulte que les paragraphes 3 et 4 doivent être omis. Les deux premiers paragraphes paraissent pouvoir, sans inconvénient, être fondus en un alinéa unique. On continuera cependant à distinguer les déversements des eaux industrielles selon qu'ils se font dans les eaux de surface, dans les égouts, les collecteurs ou les stations d'épuration, notamment parce qu'une distinction pourrait être faite en matière de tarif entre le déversement direct dans les eaux de surface et les autres déversements.

Le texte suivant est dès lors proposé :

"Article ...-

L'Exécutif détermine, sur base des éléments constitutifs du calcul des tarifs établis par la loi, les redevances dues par les entreprises qui déversent des eaux usées industrielles soit

.../...

directement dans les eaux de surface, soit dans les égouts publics, les collecteurs d'eaux usées ou les stations d'épuration des organismes d'épuration. Il arrête les modalités de la perception de ces redevances".

Article 29.

L'article confère à l'Exécutif le pouvoir de définir le mode de calcul et les modalités d'une redevance "prélevée auprès des distributeurs d'eau potable, concernant la part des consommateurs dans le financement des sommes visées à l'article 24" (recettes affectées au financement de la lutte contre la pollution des eaux de surface, dans une section spéciale du budget).

L'exposé des motifs explique la raison d'être de cette redevance et sa justification du point de vue de la mise en oeuvre du principe "pollueur-payeur" :

"C'est le moyen le moins coûteux pour percevoir une contribution à charge des ménages. Tout comme l'article 28, l'article 29 s'inspire du principe pollueur-payeur, vu que le volume d'eau consommée par les ménages correspond, à peu de chose près, au volume d'eaux usées par les ménages, rejetées en égouts ou ailleurs".

La redevance mise à charge des consommateurs privés, doit demeurer une "redevance" et ne peut pas devenir un impôt. Sans cela, en vertu de l'article 110, § 2, de la Constitution, seul le décret pourrait en fixer l'assiette et le taux.

La nature de "redevance", c'est-à-dire de prix du service rendu, implique qu'il existe un rapport raisonnable entre

la base de calcul de la redevance et les frais qu'elle entend couvrir. En d'autres termes, pour que le système prévu par le décret en projet puisse être admis, il faut que l'on puisse dire, comme l'affirme l'exposé des motifs, que la pollution des eaux de surface par les consommateurs d'eau potable est, en règle générale, approximativement proportionnelle à leur consommation d'eau potable.

Il n'est cependant pas possible de charger les sociétés distributrices du prélèvement de la redevance et de les en rendre en même temps débitrices, sans faire apparaître la redevance comme un impôt sur la consommation de l'eau.

L'eau que ces sociétés distribue est, en effet, par définition, de l'eau non polluée. La perception d'un montant proportionnel à l'eau distribuée par ces sociétés, à l'intervention de ces sociétés elles-mêmes, apparaîtrait nécessairement comme frappant la consommation d'eau et, par conséquent, comme une taxe de consommation.

Pour maintenir le lien entre le montant perçu et le service rendu, l'accent doit être mis sur le déversement d'eaux usées. L'eau prélevée sur la distribution publique peut constituer, à défaut d'autre élément approprié, un facteur de mesure de l'eau déversée.

Le lien entre la redevance et la prestation qu'elle couvre, serait mieux marqué si l'on distinguait les diverses

.../...

espèces d'eaux usées non industrielles, ce qui permettrait sans doute d'appliquer des tarifs distincts selon la nature probable des eaux déversées par chaque consommateur d'eau, ou de la plus grande partie de ces eaux.

X

L'expression "le mode de calcul" peut être utilisée ici, alors qu'elle a été supprimée à dessein dans le texte proposé pour l'article 28. Dans le présent article, il ne s'agit pas d'eaux industrielles, visées par l'article 6, § 1er, V, 2°, b, de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

X

Le texte suivant est proposé :

"Article-

Il est établi une redevance sur le déversement :

- 1) des eaux usées domestiques;
- 2) des eaux usées autres que des eaux industrielles rejetées par des entreprises;
- 3) des autres eaux usées provenant d'un prélèvement d'eau de la distribution publique.

La redevance est calculée sur base du volume d'eau potable prélevée sur la distribution publique.

L'Exécutif détermine le mode de calcul et les modalités de perception de cette redevance".

.../...

Article 30.

L'article institue une "redevance forfaitaire à charge de ceux qui, après extraction d'eau d'un puits ou d'un cours d'eau, déversent les eaux usées directement dans les eaux de surface, si ce sont des eaux usées domestiques".

L'exposé des motifs explique que "la redevance est fixée forfaitairement, vu l'impossibilité matérielle de connaître les volumes exacts, d'ailleurs souvent réduits".

L'article en projet risque de soulever, pour son application, d'insurmontables difficultés pratiques. Comment déterminer, notamment, si un particulier, après avoir prélevé de l'eau dans un puits ou un cours d'eau, en rejette une partie sous forme d'eaux usées domestiques ?

L'existence d'un tuyau de déversement ne sera pas une preuve suffisante si, en même temps, ce tuyau sert au déversement d'eaux usées provenant de l'eau prélevée à la distribution publique d'eau potable. D'ailleurs, dans ce dernier cas, le principe "non bis in idem" risque de s'opposer à ce que le même tuyau de déversement d'eaux usées justifie deux perceptions : sur la consommation d'eau distribuée, d'une part, sur l'eau puisée dans le puits ou la rivière, d'autre part.

Le texte qui a été proposé pour l'article 29 prévoit une redevance sur le déversement des eaux usées domestiques. Dès lors, l'article 30 du projet ne se justifie plus, puisqu'il tendrait à exiger une seconde redevance pour le même déversement et cela en fonction de l'origine de l'eau déversée.

.../...

Sans doute l'article 30 veut-il tenir compte, d'une part, du cas des personnes qui pour leurs besoins domestiques, n'utilisent que de l'eau extraite d'un puits ou prélevée dans une rivière et, d'autre part, des personnes qui se servant à la fois de l'eau d'un puits ou d'une rivière et de celle de la distribution publique, rejettent des eaux usées domestiques dont le volume ne peut être apprécié d'après leur seule consommation prélevée sur la distribution publique.

Dans le premier cas, le système de la redevance forfaitaire paraît le seul qui puisse pratiquement être appliqué. Cette redevance sera censée couvrir les frais de la lutte contre la pollution provoquée par les déversements d'eaux usées domestiques provenant d'eaux prélevées dans des puits ou dans des rivières par des personnes qui n'utilisent que de telles eaux.

Dans le second cas, on pourrait imaginer qu'il soit ajouté à la consommation prélevée sur la distribution publique, un certain volume, fixé lui aussi de manière forfaitaire, éventuellement à un niveau relativement bas, puisqu'il ne s'agit que d'une évaluation du complément de consommation d'eau destinée à mesurer le volume des déversements d'eaux usées domestiques.

Il est dès lors proposé de rédiger l'article 30 dans les termes suivants :

"Article-

Lorsque les eaux usées domestiques proviennent exclusivement d'eau extraite d'un puits ou prélevée dans un cours d'eau, la redevance est forfaitaire. Son montant est fixé par un règlement pris par l'Exécutif.

.../...

Lorsqu'il est dû une redevance calculée sur base du volume d'eau potable conformément à l'article (29), ce volume d'eau est augmenté si le redevable utilise aussi de l'eau extraite d'un puits ou prélevée dans un cours d'eau. L'Exécutif détermine le mode de calcul de cette augmentation du volume d'eau servant à établir la redevance".

Article 31.

L'article prévoit une redevance due à l'occasion du "transfert" en dehors de la Région wallonne d'eau potabilisable ou potable prélevée ou captée dans cette région.

L'exposé des motifs fait valoir que "cet article se justifie, en ce qui concerne les eaux de surface prélevées, par le fait que cette possibilité de prélèvement sera maintenue grâce aux efforts de dépollution". Il paraît admettre ensuite qu'en ce qui concerne les eaux souterraines, une justification du même ordre peut être donnée à la redevance, encore que la lutte contre la pollution des eaux de surface ne fasse sentir que partiellement et indirectement ses effets sur la qualité des eaux souterraines, de telle sorte que le principe de cette redevance devra être revu lorsqu'une législation protégeant les eaux souterraines sera établie.

Même s'il fallait considérer que la possibilité de prélever ou de capter de l'eau potabilisable ou potable est, dans tous les cas, maintenue ou accrue par la lutte contre la pollution des eaux de surface, encore faudrait-il constater que la redevance n'est pas due en raison du captage ou du prélèvement de l'eau, mais, selon l'article 31 du projet, lorsque de l'eau "est transférée à l'extérieur de la Région". C'est donc le "transfert" de

.../...

l'eau, non son captage ou son prélèvement, qui fait l'objet de la redevance. Il en résulte que cette redevance est sans rapport avec une prestation dont elle serait la rémunération. La lutte contre la pollution des eaux de surface n'est pas de nature à favoriser ou à faciliter le transfert d'eau potable d'une région vers une autre ou vers l'étranger.

Or, si la redevance prévue à l'article 31 n'est pas le prix d'un service rendu par la Région, elle ne peut avoir que la nature d'un impôt, puisqu'en vertu de l'article 113 de la Constitution, "aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la communauté, de la région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune". Mais si c'est un impôt au profit de la Région, il ne peut, en vertu de l'article 110 de la Constitution, être établi que par une règle visée à l'article 26bis, c'est-à-dire par un décret. Il faudrait donc, à tout le moins, que le décret en projet détermine l'assiette et le taux de cet impôt, outre ceux qui en sont redevables. Encore faudrait-il montrer que pareil impôt peut être établi par la Région et que, notamment, les articles 12 et suivants de la loi ordinaire de réformes institutionnelles ne s'y opposent pas.

Il n'est proposé aucun texte pour l'article 31, puisque selon les considérations qui précèdent, cet article devrait être inséré dans un autre projet de décret et être, pour le moins, fondamentalement repensé.

Articles 32 à 34.

Ainsi que l'explique l'exposé des motifs, les articles 32 à 34 "concernent la procédure de fixation du taux des redevances ainsi que l'exécution des dispositions budgétaires relatives à l'épuration des eaux usées".

.../...

Comme il a déjà été souligné dans le commentaire des articles 24 à 27, le projet de décret organise le financement des dépenses publiques en matière de lutte contre la pollution des eaux de surface, à partir de redevances dont le taux doit s'adapter année par année de manière à réaliser un équilibre entre dépenses et recettes affectées d'une section spéciale du budget régional, dans le but de mettre en oeuvre le principe "pollueur-payeur".

L'article 32 prescrit à l'Exécutif d'arrêter "le montant total des dépenses ... à couvrir par redevance" (1) et cela "au cours du mois de septembre précédant l'exercice concerné". En réalité, il appartient seulement à l'Exécutif de procéder à une évaluation en vue de l'élaboration du projet de budget. En revanche, l'Exécutif peut se voir attribuer le pouvoir de fixer les taux des redevances, du moins dans la mesure où la compétence du pouvoir national en matière de tarifs pour l'épuration des eaux industrielles, ne l'exclut pas. La décision définitive en matière budgétaire revient bien entendu au Conseil régional, qui est appelé à voter le budget. L'article 32 doit être rédigé en tenant compte de cette compétence du Conseil régional.

+

L'article 13, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que la loi du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat est applicable au budget de la Région (et de la Communauté). Or, l'article 9 de la loi du 28 juin 1963 dispose que "le projet de budget ... est distribué aux membres des Chambres législatives au plus tard le 30 septembre précédant l'ouverture de l'année budgétaire".

.../...

(1) Il faut sans doute lire : "par les redevances".

L'article 32 ne peut évidemment déroger à cette règle légale.

+

L'article 33 tend à assurer l'équilibre entre recettes et dépenses affectées en obligeant l'Exécutif à augmenter les taux des redevances lorsque les dépenses d'un exercice paraissent en augmentation par rapport à l'exercice précédent.

La règle est inutile parce que le système des recettes et dépenses affectées impose par lui-même l'équilibre entre recettes et dépenses.

En prévoyant que, dans le cas où l'Exécutif n'augmenterait pas adéquatement les redevances, l'insuffisance des recettes serait comblée par un crédit à charge du budget ordinaire, le projet semble tout d'abord considérer que l'obligation d'adapter les redevances pourrait ne pas être observée, ce qui serait une seconde raison de juger inutile la règle imposant cette obligation. Mais la formule utilisée, "la différence incombe au budget", n'est guère compréhensible : ou bien l'Exécutif est conscient de l'insuffisance des redevances pour assurer l'équilibre indispensable et, dans ce cas, on ne voit pas pourquoi il inscrirait un crédit à charge du budget ordinaire pour couvrir cette insuffisance au lieu d'augmenter le taux des redevances, le Conseil, lors du vote du budget ayant d'ailleurs le pouvoir de refuser ce crédit et d'imposer des recettes plus élevées sous forme de redevances; ou bien l'Exécutif ne s'est pas aperçu de l'insuffisance probable des redevances et il n'aura pas sollicité de crédit au budget ordinaire de telle sorte que "la différence" ne pourra pas "incomber au budget".

.../...

L'article 34 prévoit l'éventualité d'une insuffisance des recettes qui se révèle en cours d'exercice. Il dispose qu'en pareil cas, l'excédent des dépenses sera reporté à l'exercice suivant et imputé sur les recettes de ce nouvel exercice. C'est ce que prévoit déjà l'article 25, 8°, qui a été proposé ci-dessus.

Si, en cours d'exercice, les ressources provenant des redevances se révélaient insuffisantes pour assurer l'équilibre entre les recettes et les dépenses de la section spéciale du budget, l'Exécutif pourrait soumettre au Conseil un feuillet de crédits supplémentaires à charge du budget ordinaire, pour couvrir l'excédent dans la mesure nécessaire pour que les besoins de trésorerie puissent être satisfaits.

Il résulte des considérations qui précèdent que les articles 33 et 34 sont inutiles. Il est proposé de rédiger l'article 32 comme suit :

"Article ... -

Sans préjudice de l'application de l'article 9 de la loi du 28 juin 1963 sur la comptabilité de l'Etat, chaque année, dans le courant du mois de septembre, l'Exécutif fixe le montant des redevances prévues aux articles (28) à (30), en tenant compte éventuellement des éléments constitutifs du calcul des tarifs établis par l'autorité nationale.

Le montant des diverses redevances est fixé de telle manière que l'ensemble des recettes escomptées pour l'exercice envisagé couvre l'ensemble des dépenses inscrites pour le même exercice à la section spéciale du budget prévue aux articles (25) et (26)".

.../...

Article 35.

Le chapitre VIII, composé du seul article 35, ne trouve pas sa place dans le projet de décret dans lequel il est inséré. Il ne concerne pas, en effet, la lutte contre la pollution des eaux de surface, mais la réglementation de la production de l'eau. Il pourrait donc être repris dans un projet distinct, la production et la distribution de l'eau étant visées par l'article 6, § 1er, V, 1° (et non 2°), de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Il serait d'ailleurs préférable de ne pas se référer, dans une telle disposition, à une directive déterminée, la directive 75/440/CEE du Conseil des Communautés européennes, qui pourrait être, dans l'avenir, modifiée, complétée ou remplacée par d'autres directives. Il vaudrait mieux attribuer à l'Exécutif le pouvoir de "prendre toutes mesures réglementaires nécessaires pour assurer la mise en oeuvre des directives de la Communauté économique européenne en matière de qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire".

Articles 36 et 37.

Les articles 36 et 37, qui constituent le chapitre IX, intitulé "Egouts", ont pour but de permettre à la Région de contrôler l'ensemble des travaux d'égouttage entrepris par les communes. Le système de contrôle ainsi institué confère à l'Exécutif des pouvoirs qui dépassent ceux de la tutelle ordinaire puisqu'il lui permet de modifier et de compléter de son initiative les décisions des autorités locales et même de se substituer à elles ou de charger l'organisme d'épuration compétent d'agir aux lieu et place des communes.

.../...

Le système de contrôle prévu à l'article 36 présente cependant des lacunes en ce qui concerne ses règles d'application. Il prescrit aux communes d'élaborer "un plan général d'égouttage" et autorise l'Exécutif, en cas de carence de la commune, à confier l'établissement de ce plan à l'organisme d'épuration. Mais le délai dans lequel la commune doit élaborer son plan n'est pas déterminé et, à défaut d'habilitation expresse, il n'est pas possible, malgré le paragraphe 2, a, de considérer que l'Exécutif aurait le pouvoir de le déterminer. Il s'agit, en effet, ici d'une limitation importante à l'autonomie des autorités locales. Le projet ne détermine pas non plus comment la "carence" de la commune sera constatée : faudra-t-il un ou deux avertissements constatés par la correspondance ? Ou une autre procédure permettra-t-elle de constater que la commune est en défaut ? Ou bien le sera-t-elle par la seule expiration d'un délai ? Il n'est pas précisé non plus si les frais d'élaboration du plan communal d'égouttage par l'organisme d'épuration demeurent à charge de celui-ci ou s'ils peuvent être réclamés par cet organisme à la commune défailillante.

Le paragraphe 4 n'indique pas si les modifications ou les compléments au plan général d'égouttage dont il s'agit, ne peuvent être apportés qu'au moment où la commune demande l'approbation de son plan ou bien si ces changements peuvent encore être décidés par l'Exécutif ultérieurement. Encore une fois, la mise au point de ces amendements au plan général d'égouttage suppose normalement une étude technique et le texte du projet ne détermine pas qui en supportera les frais.

Enfin, la seconde phrase du paragraphe 4 donne à l'Exécutif le pouvoir de fixer le délai dans lequel la commune doit entamer l'exécution du plan général d'égouttage. Mais rien n'est

.../...

précisé pour le cas où ce délai ne serait pas respecté. Au surplus, de quelles circonstances pourra-t-on déduire que l'exécution est ou n'est pas "entamée" ? Suffira-t-il que la commune ait fait exécuter quelques travaux de terrassement en rapport avec l'exécution du plan d'égouttage pour qu'elle puisse soutenir avoir entamé l'exécution de celui-ci ?...

L'article 37 paraît, à première vue, instituer un système plus complet. Il prévoit que dans le cas où "une menace grave pèse sur la salubrité publique ou l'environnement, l'Exécutif peut contraindre les communes à procéder à des travaux d'égouttage ou autres relatifs à l'évacuation des eaux usées dans un délai requis". On suppose que par "délai requis", il faut comprendre un délai que l'Exécutif déterminera lui-même cas par cas. L'alinéa 2 ajoute qu'"En cas d'inertie de la commune, (l'Exécutif) peut, au terme du délai, charger le Gouverneur de la Province de prendre toute mesure utile, aux frais de la commune". L'"inertie" de la commune doit sans doute être comprise comme l'absence de mesures d'exécution de la décision prise par l'Exécutif. On suppose que si la commune, loin de rester "inerte", proteste vigoureusement, prend éventuellement d'autres mesures que celles auxquelles l'Exécutif veut la contraindre à procéder ou exerce un recours auprès de l'Exécutif lui-même ou auprès du Conseil d'Etat contre la décision prise à son égard, les auteurs du projet entendent que les mesures d'office pourront être prises par le gouverneur; le texte devrait, pour ne pas prêter à discussion, être précisé sur ce point.

.../...

L'alinéa 2 de l'article 37 met à charge de la commune le coût des "mesures utiles" prises par le gouverneur. Mais il ne précise pas comment ces frais pourront être effectivement récupérés. Il n'est pas davantage prévu comment, le cas échéant, le budget communal sera mis en état de supporter les dépenses supplémentaires que les mesures prises par le gouverneur pourraient entraîner.

L'exposé des motifs du projet indique que l'article 37 est destiné à remplacer l'article 2 de la loi sanitaire du 1er septembre 1945. La question de savoir si cette dernière loi peut être abrogée par un décret régional sera examinée dans le commentaire de l'article 70 consacré aux dispositions abrogatoires. On se contentera de remarquer ici que, dans son article 2, la loi sanitaire précise elle-même le délai laissé à la commune pour agir avant que le pouvoir central ne prenne des mesures d'office et qu'elle renvoie aux articles 133 et 147 de la loi communale quant aux moyens par lesquels le paiement des travaux exécutés d'office peut s'opérer à charge du budget communal. Il conviendrait sans doute de s'inspirer de cet exemple.

Tel qu'il vient d'être décrit, le contenu des articles 36 et 37 impose l'examen d'une question plus fondamentale.

En vertu des articles 31 et 108 de la Constitution, les autorités communales jouissent d'une autonomie de principe dans toutes les matières d'intérêt communal. L'autorité de tutelle ne peut intervenir que pour empêcher que la loi ne soit violée ou que l'intérêt général ne soit blessé. Par une révision du 17 juillet 1980, il a été prévu que "l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative peuvent être réglés par les Conseils de la

.../...

communauté ou de la région" en exécution d'une loi adoptée à la majorité spéciale. La loi spéciale du 8 août 1980 a attribué aux Régions une compétence limitée en matière d'organisation de la tutelle administrative sur les communes. L'article 7 a confié aux Régions "l'organisation des procédures" de "la tutelle administrative ordinaire" et des "autres actes", c'est-à-dire de ceux qui ne sont pas soumis à la tutelle ordinaire, mais à une "tutelle spécifique", pour autant qu'il ne s'agisse pas d'actes "relatifs aux matières relevant de la compétence du pouvoir national ou de la communauté".

Les articles 36 et 37 du projet organisent un système de contrôle dérogatoire au droit commun de la tutelle ordinaire. Le décret entend apparemment instituer un système de "tutelle spécifique" au sens de l'article 7 de la loi spéciale, dans une matière qui est de la compétence des Régions.

Toutefois, il a été précisé, au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980, que l'expression "l'organisation des procédures" vise "toutes les normes des lois organiques des pouvoirs subordonnés qui traitent de la désignation des autorités tutélaires (et par là, l'attribution des compétences qui leur est faite) mais aussi toute la procédure afférente à l'exercice de cette tutelle (par exemple les délais, instruction du recours, notification du recours, caractère exécutoire de la décision, etc.)" (1). Cependant, "seule la loi nationale pourra modifier la détermination d'un acte soumis à tutelle ainsi que la limite du contrôle de tutelle y exercée" (2). Ces déclarations de l'exposé des motifs n'ont pas été contredites dans la suite.

(1) Sénat, 1979-1980, doc. n° 434/1, p. 32.

(2) Ibidem.

Il résulte toutefois implicitement de l'article 7, alinéa 1er, b, qui se rapporte au cas d'une tutelle spécifique organisée par un décret, que, dans les matières régionales, le Conseil régional peut instituer un système de tutelle spécifique. Dès lors, dans ces matières, le décret régional peut non seulement "organiser les procédures", mais aussi déterminer les actes soumis à tutelle et les modes de tutelle (annulation, approbation, autorisation, etc...). Il va cependant de soi que l'institution d'une tutelle spécifique doit être justifiée et que la Région ne pourrait, dans les matières régionales, supprimer toute forme de tutelle ordinaire. A cet égard, l'exposé des motifs du projet devrait être complété, afin de faire apparaître les raisons pour lesquelles une tutelle spécifique est prévue.

En tout état de cause, l'article 37 prévoit un système dérogatoire à celui de la tutelle ordinaire "en cas d'urgence", notamment si une menace grave pèse "sur la salubrité publique". La salubrité publique, même si elle est en rapport avec des travaux d'égouttage, n'est pas une matière régionale. Elle appartient, en vertu de l'article 50 du décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution des municipalités, aux "fonctions propres au pouvoir municipal", au niveau local, et, pour le surplus, au pouvoir national. En matière de santé publique, le Conseil régional n'a pas compétence pour instituer un régime de tutelle spécifique. Il faut donc supprimer à l'article 37, alinéa 1er, les mots "sur la salubrité publique ou".

Le Conseil d'Etat s'est demandé, en conclusion de son examen des articles 36 et 37 du projet, si les intentions de

.../...

l'Exécutif régional wallon ne seraient pas plus efficacement servies par un texte qui s'inspirerait de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, notamment de ses articles 14 et 24. C'est dans cet esprit qu'il suggère de remplacer le paragraphe 1er de l'article 36 par le texte suivant :

"§ 1er. Chacune des communes de la Région adopte, soit d'initiative, soit dans le délai qui lui est imposé par l'Exécutif, un plan général d'égouttage. Le plan d'égouttage et toute décision qui y apporterait des modifications sont soumis à l'avis de l'organisme d'épuration et à l'approbation de l'Exécutif.

A défaut par la commune de satisfaire, dans le délai fixé par l'Exécutif, à l'obligation d'adopter un plan d'égouttage, ainsi qu'en cas d'improbation totale du plan, l'Exécutif peut charger l'organisme d'épuration compétent de l'élaboration du plan général d'égouttage.

Dès l'entrée en vigueur du présent décret, les communes ne peuvent plus décider la construction de nouveaux égouts s'ils ne sont pas compris dans un plan dûment approuvé".

Les paragraphes 2 et 3 du même article pourraient être maintenus tels qu'ils sont rédigés dans le projet.

Le paragraphe 4 du même article et l'article 37 devraient être revus à la lumière des observations qui précèdent.

.../...

Article 38.

L'article 38 forme à lui seul le chapitre X "Mesures contre la pollution par bateaux". Il serait préférable d'éviter des chapitres aussi courts et, en l'occurrence, la disposition pourrait être rapprochée de l'article 6 du projet où il est déjà question des "écoulements de marche des bateaux".

Tel qu'il est rédigé, l'article 38 paraît attribuer à l'Exécutif régional un pouvoir réglementaire en matière de navigation des bateaux ou de gestion des ports fluviaux, alors que la Région ne dispose d'aucune compétence dans ces domaines. Sa portée devrait être limitée par une rédaction plus précise.

L'alinéa 2 est superflu. Il va de soi que le décret régional ne peut porter atteinte à la force obligatoire des dispositions du droit international conventionnel directement applicables dans l'ordre juridique interne.

A cet égard, l'exposé des motifs du projet contient une affirmation tout à fait inexacte lorsqu'il déclare que "ni la Constitution, ni la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 n'obligent la Région à respecter et à faire respecter les dispositions internationales".

Compte tenu des observations qui précèdent, le texte suivant est proposé :

"Article-

L'Exécutif peut réglementer les rejets dans les eaux fluviales en provenance des bateaux ainsi qu'arrêter les mesures destinées à prévenir la pollution des eaux dans les ports fluviaux".

.../...

Article 39.

L'article attribue certains pouvoirs à l'Exécutif dans le cas où l'une des deux hypothèses suivantes vient à se réaliser :

- De manière inattendue, une pollution grave se produit qui exige que, d'urgence, des mesures soient prises pour y remédier.

- De manière prévisible, mais à bref délai, une pollution grave va se produire ou commencer à se produire. A la différence du cas précédent, la pollution n'est pas actuelle; il se peut même que cette pollution grave qui menace, ne doive se réaliser que de manière progressive, plus ou moins lente. Mais la gravité du danger justifie que des mesures soient prises immédiatement avant même que cette pollution grave ne commence à se produire.

Le paragraphe 1er de l'article 39 énonce tout d'abord ces deux hypothèses l'une à la suite de l'autre et dans l'ordre inverse de celui dans lequel elles ont été définies ci-dessus : menace de pollution grave, pollution grave soudaine. La rédaction du texte gagnera en clarté si la pollution grave et soudaine est envisagée en premier lieu. L'autre hypothèse dans laquelle des mesures d'urgence doivent pouvoir être prises, n'est pas exactement, comme le texte du projet le dit, une "menace de pollution grave et immédiate", puisque la pollution n'atteindra peut-être un réel degré de gravité que dans un délai plus ou moins long. Il s'agit plutôt d'une "menace immédiate de pollution grave".

.../...

L'alinéa 2 du paragraphe 1er prévoit que "l'Exécutif fixe la date à laquelle la situation d'urgence prend fin". Dans l'alinéa 1er, il n'a pas été question de "situation d'urgence", mais seulement de "mesures (d'urgence)". La notion de "situation d'urgence" (ou d'état d'urgence) supposerait qu'une décision soit tout d'abord prise pour décréter le début de ladite situation. Celle-ci produirait alors certains effets, comme l'arrêté royal fixant le temps de guerre ou déclarant l'état de siège (1) entraîne une série de conséquences sur la compétence des juridictions militaires et sur les pouvoirs du Roi et des autorités militaires. Une nouvelle décision de l'Exécutif fixant, comme le projet le prévoit, la fin de la situation d'urgence en matière de pollution, pourrait alors mettre fin aux divers effets que la première décision a entraînés.

Mais tel n'est pas le système institué par l'article 39. Celui-ci se borne à permettre à l'Exécutif de prendre (sans fixer de délai) toutes les mesures nécessaires pour éviter ou réduire la pollution (et d'ordonner aux autorités subordonnées de prendre elles-mêmes de telles mesures). Il est loin d'être certain que toutes et chacune de ces mesures devront cesser simultanément de s'appliquer. Il est possible, par exemple, que parmi ces mesures d'urgence, figurent certaines interdictions temporaires de déversements industriels qui pourront être levées assez rapidement, tandis que les interdictions de se baigner ou de prélever de l'eau potable devront être maintenues plus longtemps. Il faut donc permettre à l'Exécutif de décider, pour chaque mesure d'urgence séparément, la date à laquelle elle cessera de s'appliquer. Pour certaines mesures, le problème ne se posera peut-être même pas : le pompage de matières polluantes, par exemple, prendra fin quand l'opération matérielle de pompage sera terminée.

.../...
(1) Article 58 du Code de procédure pénale militaire; article 2 de l'arrêté-loi du 11 octobre 1916 relatif à l'état de guerre et à l'état de siège.

Il vaudrait donc mieux ne pas recourir à l'expression "situation d'urgence" mais, au contraire, reconnaître à l'Exécutif le pouvoir de mettre fin à chacune des mesures d'urgence à une date distincte, selon les nécessités et les circonstances.

Comme l'alinéa 1er du paragraphe 1er permet à l'Exécutif de charger le gouverneur de la province ou le bourgmestre de prendre des mesures d'urgence, il serait apparemment indiqué de prévoir que ces autorités pourraient aussi décider de la date à laquelle une mesure ordonnée par elles prendrait fin.

En conséquence, il est suggéré de rédiger le paragraphe 1er de l'article 39 comme suit :

"§ 1er. En cas de pollution grave et soudaine des eaux ou de menace immédiate de pollution grave, l'Exécutif peut prendre d'office toutes les mesures nécessaires pour éviter ou réduire la pollution; il peut aussi charger le gouverneur de la province ou le bourgmestre de prendre les mesures d'urgence qu'il leur indique.

L'Exécutif détermine la date à laquelle prennent fin les mesures d'urgence; il peut fixer des dates différentes pour certaines ou pour chacune des mesures qu'il a prises ou prescrit de prendre.

L'Exécutif peut charger le gouverneur de la province ou le bourgmestre de déterminer la date à laquelle prennent fin les mesures d'urgence prises par ceux-ci en vertu de l'alinéa 1er".

Au paragraphe 2, il ne convient pas de renvoyer à l'article 25, puisque celui-ci renvoie lui-même à l'article 39 en ce qui concerne les "avances récupérables".

La rédaction suivante est proposée :

"§ 2. L'Exécutif peut accorder, suivant les modalités d'un règlement qu'il établit, des avances récupérables aux autorités chargées, en vertu du paragraphe 1er, de prendre des mesures d'urgence".

+

Pour les raisons qui ont été exposées dans les observations relatives à l'article 23, il n'appartient pas au Conseil régional d'imposer à l'Exécutif la création d'un service administratif déterminé, ni d'en fixer l'organisation et les missions. S'il s'agit de prévoir une simple faculté pour l'Exécutif, comme le mot "peut" dans le texte du projet paraît l'impliquer, le paragraphe 3 est inutile.

Il résulte cependant de l'exposé des motifs, qui fait notamment allusion à une "collaboration ... avec les autres organismes publics", et des explications fournies par le délégué du Ministre, qu'il est envisagé de faire participer notamment les communes à la mise sur pied d'un "service d'intervention immédiate". Cette possibilité peut utilement être prévue dans le décret. Il est, dès lors, proposé de rédiger le paragraphe 3 de l'article 39 dans les termes suivants :

.../...

"§ 3. L'Exécutif peut créer un service d'intervention immédiate dont il règle l'organisation et les missions. Il peut prévoir la participation des pouvoirs subordonnés à ce service. Il peut aussi conclure des contrats avec des particuliers pour assurer certaines tâches entrant dans sa mission".

Article 40.

L'article 40, § 1er, a, affirme l'obligation incombant à la Région, à la province ou à la commune, de "récupérer les frais d'intervention exposés" dans le cas où des mesures d'urgence ont été prises et dans le cas où le service dont la création est prévue à l'article 39, § 3, a dû intervenir. L'action en récupération des frais doit être dirigée contre "l'auteur du fait qui a entraîné la pollution ou la menace de pollution", c'est-à-dire contre celui qui, par son fait, a rendu nécessaire une intervention d'urgence des pouvoirs publics. L'article 40, § 1er, b, prévoit que l'action pourra aussi être dirigée contre le "propriétaire de l'établissement ou de l'installation d'où la matière polluante est issue, lequel est considéré comme responsable lorsque l'auteur du fait est inconnu".

Il n'y a pas lieu d'affirmer l'obligation de la Région, de la province ou de la commune de se faire rembourser le coût des mesures d'urgence. Dans la mesure où ces personnes publiques ont le droit soit en vertu du droit commun, soit en vertu du décret en projet, d'obtenir le remboursement de ces frais, il va de soi qu'elles ont aussi l'obligation de l'exiger. Les autorités et les fonctionnaires qui ont la compétence de prendre les mesures nécessaires pour amener les tiers à s'acquitter de leur dette, engageraient leur responsabilité s'ils négligeaient de prendre les dispositions utiles pour que ces tiers paient effectivement ce qu'ils doivent.

.../...

Dans le cas de pollution grave et soudaine ou de menace de pollution grave, "l'auteur du fait qui a entraîné" cette pollution ou cette menace de pollution aura normalement commis une faute aquilienne. Dans ce cas, les articles 1382 et suivants du Code civil paraissent suffire pour donner à la personne publique qui a exposé des frais le droit de récupérer ceux-ci à charge de celui qui a commis le fait générateur de pollution.

Mais le b du paragraphe 1er tend à établir une présomption de responsabilité. L'exposé des motifs s'en explique dans les termes suivants :

"Il est indispensable de régler l'exercice de ce droit (le droit de récupérer les frais exposés) lorsque l'auteur de la pollution n'est pas connu, faute de quoi les auteurs s'arrangent pour que le fait prenne la forme d'un sabotage attribué à un inconnu".

On se demande tout d'abord s'il ne serait pas plus conforme aux intentions de l'Exécutif d'établir cette présomption de responsabilité à charge de l'exploitant de l'établissement plutôt qu'à charge du propriétaire de celui-ci. C'est, en effet, l'exploitant qui est, en principe, en mesure de prendre les précautions nécessaires pour que l'établissement qu'il dirige ne laisse pas s'échapper des matières ou produits polluants. C'est lui, au surplus, qui normalement tire profit du fonctionnement de l'établissement d'où provient la pollution, et de l'activité qui a créé le risque de pollution. Titulaire d'une autorisation, du moins dans la plupart des cas, il sera aisément identifiable et la pollution ne sera souvent d'ailleurs que le résultat d'un abus de cette autorisation. Par contre, il se peut que le propriétaire, le nu-propriétaire par exemple, ne tire aucun profit de l'établissement en cause et ne puisse, par aucun moyen, s'opposer à un

.../...

mauvais usage d'une autorisation de déversement dont il n'est pas titulaire. Il pourra aussi arriver qu'il soit relativement difficile de déterminer quel est le propriétaire à qui la demande de remboursement de frais doit être adressée : il suffit d'imaginer le cas où le bien où se trouve l'établissement polluant appartient en indivision à plusieurs propriétaires, ou à plusieurs propriétaires ayant des droits distincts sur différentes parties de l'établissement, ou encore le cas d'une construction érigée par le titulaire d'un bail emphytéotique ou par un superficiaire sur le terrain d'un tiers et équipée de machines et d'appareils, cause plus ou moins directe de la pollution, faisant l'objet d'une location-vente ...

Le système de présomption de responsabilité que l'Exécutif entend instituer par l'article 40, § 1er, b, manque de précision. En particulier, il paraît difficile de déterminer quand "l'auteur du fait (sera) inconnu". Selon le texte, il suffira que le propriétaire (ou l'exploitant) puisse désigner un individu, fût-il insolvable, mort ou disparu à l'étranger, comme étant le véritable auteur de la pollution, pour échapper à sa responsabilité. Ceci ne remédierait guère à la situation dénoncée par l'exposé des motifs.

Inversement, serait-il justifié que le propriétaire (ou l'exploitant) soit tenu de rembourser les frais des mesures d'urgence alors qu'il ne peut lui être reproché aucune négligence et que la pollution qui a rendu les mesures urgentes nécessaires est manifestement la conséquence d'un acte de mauvais gré à son égard. Si l'auteur véritable du fait demeure inconnu, cela peut être simplement parce que les indices qui auraient permis de démasquer le véritable auteur du fait, ont été effacés ou égarés.

.../...

Mais une question plus fondamentale se pose à propos de l'article 40, § 1er, b, c'est celle de savoir s'il appartient bien à la Région d'adopter une telle disposition, qui modifie, en réalité, le régime de la responsabilité civile établi par les articles 1382 et suivants du Code civil. La compétence de la Région ne pourrait se justifier ici que sur base des "pouvoirs implicites" reconnus par l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. A cet égard, si l'exposé des motifs apporte quelque raison de penser que la récupération de certains frais exposés par les pouvoirs publics dans les cas prévus à l'article 39, risquerait, sans ce système de responsabilité présumée, d'être parfois aléatoire, il ne fournit aucun élément de nature à faire admettre que ce système de responsabilité est indispensable à l'exercice, par la Région, de ses compétences en matière de protection de l'environnement ou d'épuration des eaux usées.

On soulignera que, bien souvent, sans que le droit commun de la responsabilité civile doive être modifié, la responsabilité de l'industriel exploitant l'établissement d'où la matière polluante est issue, se trouvera engagée, même si cet exploitant peut soutenir que l'immission de cette matière dans l'eau de surface est le fait d'un saboteur. En effet, l'industriel pourra se trouver en faute pour n'avoir pas pris de précautions contre les sabotages ou pour n'avoir pas pris immédiatement, dès qu'il a pu ou dû avoir connaissance du sabotage, les mesures que la situation imposait pour éviter ou limiter la pollution. Très souvent, le régime de la responsabilité civile des articles 1382 et suivants du Code civil, avec les présomptions de responsabilité qu'il comporte, assurera un recours à l'autorité contre l'exploitant de l'établissement dont il sera démontré que la matière polluante provient.

.../...

Le paragraphe 2 de l'article 40 se borne à énoncer que le paragraphe 1er "ne porte pas préjudice à l'application de l'article 85 de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977", ni "aux droits respectifs de l'auteur du fait et du propriétaire contre tout tiers ou de l'un contre l'autre".

L'article 85 de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977 prévoit la récupération, par l'Etat et par les communes, selon le cas, des frais occasionnés aux services de la protection civile et aux services communaux d'incendie lors de l'intervention de ces services pour combattre une contamination ou une pollution accidentelle. Les "droits respectifs de l'auteur du fait et du propriétaire contre tout tiers ou de l'un contre l'autre" découlent du droit commun de la responsabilité civile. Les règles visées au a et au b du paragraphe 2 de l'article 40 du projet n'appartiennent pas au domaine de la compétence régionale. Le décret ne pourrait assurément pas y porter atteinte.

L'article 40 doit donc être omis.

Article 41.

L'article tend à habiliter l'Exécutif à prendre "toutes mesures nécessaires pour assurer l'exécution du traité instituant la Communauté économique européenne et des actes qui en découlent" (paragraphe 1er) ainsi que "les mesures nécessaires pour l'exécution des lois approuvant les actes internationaux relatifs à la lutte contre la pollution des eaux de surface (paragraphe 2).

Ainsi qu'il a été indiqué dans les observations relatives à l'article 5, le législateur spécial a voulu, à l'article 6,

.../...

§ 1er, II, 1°, de la loi de réformes institutionnelles, permettre à l'autorité nationale d'inscrire dans l'ordre juridique interne belge les dispositions nécessaires pour que cet ordre juridique soit conforme aux directives de la Communauté européenne et, plus généralement, aux dispositions du droit communautaire et du droit international s'imposant à la Belgique. La loi du 24 mai 1983 a attribué au Roi le pouvoir de déterminer les normes générales définissant les objectifs de qualité auxquels doivent satisfaire les eaux de surface à usages déterminés et précisé que les valeurs concrètes de ces normes se limiteraient "aux obligations découlant du traité instituant la Communauté économique européenne et des autres organisations internationales". Le Conseil d'Etat avait proposé que la loi attribue au Roi le pouvoir de "prendre, en ce qui concerne les eaux de surface, toutes les mesures qui sont nécessaires à l'exécution des obligations découlant du traité instituant la Communauté économique européenne" (1).

On peut cependant penser que certaines mesures nécessaires pour l'exécution des obligations internationales de la Belgique en matière de protection des eaux de surface contre la pollution devront être prises par les Régions. On songe notamment aux programmes triennaux de réduction de la pollution des eaux de surface, prévus à l'article 16 du décret, afin de satisfaire à des prescriptions figurant dans diverses directives européennes (article 7 de la directive 76/464/CEE du 4 mai 1976, article 9 de la directive 78/176/CEE du 20 février 1978, article 5 de la directive 78/659/CEE du 18 juillet 1978).

(1) Avis du Conseil d'Etat L. 14.590/1 du 31 mars 1982, Sén.,
1981-1982, doc. n° 278/1, p. 9. .../...

Les compétences de l'autorité nationale devraient être réservées, comme la compétence de l'autorité régionale l'a été dans l'article unique de la loi du 24 mai 1983 relative aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface.

L'Exécutif n'a pas à prendre des mesures d'exécution des lois approuvant des actes internationaux. L'exécution des lois appartient au Roi en vertu de l'article 67 de la Constitution. Mais la Région peut, pour des actes internationaux autres que le traité instituant la Communauté économique européenne et les actes pris par les institutions de cette Communauté, prendre, dans les limites de ses compétences, diverses mesures qui sont nécessaires afin d'assurer le respect des engagements découlant de ces actes internationaux.

Compte tenu des observations qui précèdent, le texte suivant est proposé :

"Article-

§ 1er. Sans préjudice des compétences définies par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dans les matières visées par le présent décret l'Exécutif arrête toutes les mesures qui sont nécessaires pour assurer l'exécution des obligations découlant du traité instituant la Communauté économique européenne et des actes pris par les autorités instituées par ce traité, y compris les actes relatifs au risque de pollution des eaux souterraines à partir des eaux de surface.

§ 2. Sous les mêmes réserves et dans les mêmes matières, l'Exécutif arrête les mesures nécessaires pour assurer l'exécution des obligations découlant des autres actes internationaux en vigueur dans l'ordre juridique interne, qui sont relatifs à la lutte contre la pollution des eaux de surface".

.../...

Article 42.

Le transfert aux Régions de certaines compétences entraîne nécessairement, pour les autorités régionales, le devoir d'assumer les obligations internationales de la Belgique en rapport avec l'exercice de ces compétences. L'article 42 apparaît donc comme superflu dans la mesure où son objet serait d'affirmer ce devoir.

La question de savoir si les informations et données statistiques, recueillies par l'Exécutif régional et destinées aux autorités européennes, doivent être transmises directement à celles-ci ou par l'intermédiaire de l'Etat belge, ne peut pas être réglée par un décret. Elle dépend essentiellement de dispositions qui doivent être prises entre l'Etat belge et la Communauté économique européenne, dans le respect des compétences régionales.

L'article 42 du projet devrait donc être omis.

Article 43.

A première vue, l'habilitation donnée à l'Exécutif par l'article 41 comprend l'habilitation, plus limitée, prévue à l'article 43 du projet.

Cependant, dans la mesure où il s'agit de conférer un pouvoir réglementaire à l'Exécutif, en vue de lui permettre de prescrire les modalités selon lesquelles des données statistiques pourront être recueillies, un texte spécial ne serait

.../...

pas superflu. Il conviendrait alors de le rédiger de telle manière que la compétence réglementaire ainsi attribuée apparaisse clairement comme telle. La formule suivante est proposée :

"Article... -

"L'Exécutif prend les règlements utiles en vue d'assurer la collecte des informations nécessaires pour établir les documents à communiquer aux organismes internationaux".

Article 44.

Il faut attribuer à l'Exécutif bien plus que le pouvoir de "définir les conditions et modalités concernant l'établissement des statistiques". Il faut l'habiliter à exiger des particuliers certains renseignements et à prendre éventuellement les mesures nécessaires pour s'informer par lui-même sur des faits qui concernent la situation de certaines personnes privées. Il convient donc d'établir ici des dispositions analogues à celles de la loi du 4 juillet 1962 autorisant le Gouvernement à procéder à des investigations statistiques et autres sur la situation démographique, économique et sociale du pays.

L'affirmation contenue dans l'exposé des motifs, selon laquelle "la tenue de ces statistiques ne peut être confiée par décret à l'Institut National de Statistiques à cause du statut national de cet organisme", ne doit pas être entendue de manière trop rigoureuse. Il ne faudrait pas en déduire que la Région ne pourrait pas s'adresser à l'Institut et demander son intervention. On relèvera aussi, à ce propos, que la transmission de

.../...

certaines données statistiques à la Communauté économique européenne, même en matière de lutte contre la pollution des eaux de surface, pourrait incomber au pouvoir national, dans la mesure où il est compétent pour l'établissement de statistiques de toutes espèces.

L'alinéa 2 devrait en tout cas être modifié si, comme il est suggéré, l'article 42 du projet est omis. Mais il va en tout cas de soi que les renseignements, mêmes individuels, recueillis au cours des investigations à but statistique, pourront être utilisés pour toutes les fins en vue desquelles ils ont été recueillis et seulement en vue de celles-là. C'est cette règle plus générale qu'il convient d'exprimer.

Le texte suivant est proposé :

"Article-

Lorsque des renseignements individuels sont indispensables pour la préparation, l'élaboration ou l'exécution d'une réglementation en matière de protection des eaux de surface contre la pollution ou pour l'exécution des obligations internationales visées à l'article (41), l'Exécutif peut faire procéder à toutes les investigations nécessaires en vue de mettre ces renseignements à la disposition des services de la Région qu'il désigne.

Les renseignements individuels recueillis à cette occasion ne peuvent être utilisés à d'autres fins que celles en vue desquelles il est procédé aux investigations statistiques.

.../...

L'Exécutif peut publier des statistiques globales et anonymes, à l'exclusion des données dont, par suite du nombre réduit de déclarants, la divulgation serait de nature à révéler des situations individuelles".

Article 45.

L'article 45 interdit, en son alinéa 1er, la divulgation de renseignements recueillis en vertu des dispositions précédentes. Il ne prévoit aucune sanction pénale. Sans doute, dans certains cas, la divulgation de ces informations constituerait-elle une violation du secret professionnel, réprimée par l'article 458 du Code pénal. Mais puisque le texte vise toute personne qui, "à quelque titre que ce soit", se sera trouvée en possession de ces renseignements confidentiels, il n'est pas certain que l'article 458 du Code pénal puisse toujours sanctionner le manquement à l'interdiction ainsi prévue. L'article 45 du projet, qui s'inspire manifestement de l'article 18, alinéas 1er et 2, de la loi précitée du 4 juillet 1962, devrait aussi reproduire l'alinéa 3 dudit article 18, qui renvoie à l'article 458 du Code pénal pour la détermination de la peine en cas d'infraction aux obligations de secret qu'il édicte.

On ne pourrait mettre en doute la compétence de la Région pour prendre les dispositions de droit pénal et de procédure pénale contenues dans cet article 45 du projet. La loi du 4 juillet 1962 montre que l'attribution du pouvoir d'établir des statistiques s'accompagne normalement de prescriptions tendant à assurer le respect du caractère confidentiel des renseignements recueillis, particulièrement des renseignements de caractère individuel.

.../...

On ajoutera que le caractère secret, relevant du secret professionnel, de certaines données en matière de lutte contre la pollution des eaux, apparaît dans plusieurs directives européennes (exemples : article 13 de la directive du Conseil 76/464/CEE du 4 mai 1976, article 13 de la directive du Conseil 78/176/CEE du 20 février 1978, article 16 de la directive du Conseil 80/68/CEE du 17 décembre 1979).

Le texte suivant est proposé :

"Article-

Celui qui, à quelque titre que ce soit, détient soit des renseignements individuels recueillis en exécution du présent chapitre, soit des statistiques ... (la suite comme au projet).

Sauf s'il y a infraction au présent chapitre, ces renseignements ... (la suite comme au projet).

Toute infraction aux interdictions visées aux alinéas 1er et 2 est punie des peines prévues par l'article 458 du Code pénal, sans préjudice de l'application éventuelle de sanctions disciplinaires".

.../...

INTITULE DU CHAPITRE XIII.

L'intitulé du chapitre XIII, "Dispositions complémentaires", manque de précision et ne donne, en réalité, aucune indication sur son contenu.

Ce chapitre réunit des dispositions très diverses.

L'article 46, § 1er, qui concerne le contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions, pourrait être reporté au chapitre V, qui traite des subventions.

L'article 46, § 2, qui prévoit le contrôle des organismes d'épuration, pourrait être inséré dans le chapitre IV, où il est question desdits organismes.

L'article 47 pourrait, lui aussi, trouver sa place au chapitre IV relatif à la lutte contre la pollution, puisqu'il charge l'Exécutif d'organiser, en vue de cette lutte évidemment, la surveillance de l'état des eaux de surface.

L'article 48 qui institue la Commission consultative, dont il a été question déjà à l'article 16, pourrait aussi se situer au chapitre IV (qui comprend l'article 16).

L'article 49, qui édicte des interdictions en matière d'offre en vente, de vente, d'installation de fosses septiques et de systèmes d'épuration analogues, pourrait soit s'ajouter aux dispositions du chapitre III (dont l'intitulé devrait être élargi en conséquence), soit, encore une fois, être reporté au chapitre IV.

.../...

Si ces suggestions étaient acceptées, il faudrait, bien entendu, revoir la numérotation des articles du projet et conséquemment celle des articles auxquels il est fait référence.

Article 46.

Le paragraphe 1er dispose comme suit :

"Les articles 2 à 4 de l'arrêté royal n° 5 relatif au contrôle de l'octroi et de l'emploi des subventions sont applicables aux subventions allouées en vertu du présent décret".

L'exposé des motifs n'indique pas pour quelle raison l'application de l'arrêté du 18 avril 1967 serait limitée aux articles 2 à 4 et ne concernerait pas l'article 1er. Celui-ci dispose notamment que "toute subvention ... doit être utilisée aux fins pour lesquelles elle a été accordée" et que "tout allocataire d'une subvention doit justifier de l'utilisation des sommes reçues". On n'aperçoit pas ce qui pourrait justifier que de telles règles ne soient pas appliquées aux subventions accordées en matière de lutte contre la pollution des eaux. Au surplus, les articles 3 et 4, qui sont rendus applicables, se réfèrent aux "justifications visées à l'article 1er".

Comme il ne paraît pas que l'intention de l'Exécutif soit que le décret modifie le régime organisé par l'arrêté royal n° 5 ou y déroge, il est proposé de supprimer le paragraphe 1er de l'article, ce qui aura pour conséquence que l'arrêté royal n° 5 s'appliquera de plein droit aux subventions prévues par le projet.

Compte tenu de ces observations, le texte suivant est proposé :

.../...

"Article-

L'Exécutif peut charger des fonctionnaires de veiller au respect, par les organismes d'épuration, des règles du chapitre IV (1) et les autoriser à cette fin, à pénétrer dans les installations de ces organismes et à se faire produire les documents techniques et comptables qui doivent y être tenus".

Article 47.

L'alinéa 1er est tout à fait général. Il n'a pas de véritable portée normative et peut donc être omis.

L'alinéa 2 permet de confier la surveillance de l'état des eaux de surface, "par arrêté ou contrat", soit à "des personnes morales de droit public", soit à des "personnes privées agréées selon des règles arrêtées par l'Exécutif".

Les personnes morales de droit public pourraient être les provinces ou les communes ou encore les "organismes d'épuration" dont il est question à l'article 17. A ces derniers, on peut assez aisément concevoir que des missions soient confiées par arrêté, c'est-à-dire par décision unilatérale, puisque l'article 18, § 2, prévoit que l'Exécutif "peut leur confier d'autres missions dans le cadre de l'objet du présent décret". En ce qui concerne les pouvoirs subordonnés, l'habilitation donnée ici à l'Exécutif paraît rédigée en termes trop généraux; elle devrait être mieux circonscrite, par exemple, en indiquant que pourront être confiées aux personnes publiques des missions de surveillance, ce qui exclurait du moins que l'entière responsabilité de la surveillance des eaux de surface soit déléguée aux communes.

.../...

(1) C'est par erreur que le texte du projet se réfère au chapitre VI. Il s'agit bien du chapitre IV.

En ce qui concerne les personnes privées, seul le procédé du contrat paraît utilisable. Il n'est pas possible de conférer à l'Exécutif le pouvoir d'imposer unilatéralement aux personnes privées des missions qui peuvent représenter une charge plus ou moins importante. Par ailleurs, dans la mesure où il s'agit d'une mission ayant le caractère d'une mission de police - il s'agit, en effet, d'assurer "la surveillance de l'état des eaux de surface" - cette mission ne saurait, en elle-même, être déléguée à des particuliers; c'est une fonction qu'il appartient à une autorité de remplir. Mais l'exposé des motifs se réfère à des "laboratoires spécialisés pour l'analyse des échantillons". Il va de soi que des tâches techniques, telles que des travaux d'analyse en laboratoire, peuvent être confiées par contrat à des personnes privées pour permettre à l'autorité, qui reste responsable de la surveillance, de s'éclairer sur les mesures qu'il convient qu'elle prenne.

La rédaction suivante est proposée :

"Article-

L'Exécutif peut charger des fonctionnaires de la surveillance des eaux de surface.

Il peut aussi charger de missions de surveillance, par arrêté ou par contrat, des personnes publiques, y compris les organismes d'épuration agréés conformément à l'article (17).

Il peut confier, par contrat, à des personnes privées des tâches ou des missions nécessaires à l'exercice de la surveillance des eaux de surface. Il fixe, par arrêté, les conditions auxquelles ces personnes privées doivent répondre pour être chargées de ces tâches ou missions".

.../...

Article 48.

Selon l'exposé des motifs, la consultation de la commission prévue à l'article 48, "a un caractère substantiel". Il faut donc éviter que cette formalité puisse être considérée comme irrégulièrement accomplie. Dès lors, il convient que la division de la commission en sections et le renvoi d'une demande d'avis à l'une ou l'autre section apparaissent comme exécutés en fonction de critères objectifs et non selon un choix laissé à l'entière discrétion de l'Exécutif. Le texte proposé a été adapté en ce sens.

Cette commission devrait recevoir une dénomination. Le texte proposé en suggère une.

Le paragraphe 2 impose la consultation de la commission "à propos de tous les projets d'arrêtés réglementaires pris en exécution des chapitres Ier à V, VII et XII du présent décret". Le chapitre Ier ne confère aucun pouvoir réglementaire à l'Exécutif; il devrait donc être omis de ceux auxquels le paragraphe se réfère. Par contre, il est permis de se demander pourquoi la commission ou l'une de ses sections ne devraient pas être consultées par l'Exécutif avant que celui-ci ne prenne un règlement sur base de dispositions du décret non comprises dans les chapitres cités dans le texte du paragraphe 2 de l'article 48. On se demande, par exemple, pourquoi le pouvoir réglementaire reconnu à l'Exécutif au chapitre X, par l'article 38, n'est pas mentionné dans l'énumération de l'article 48.

Le paragraphe 3 établit une règle de composition de la commission : elle comprend des représentants de l'industrie, du commerce, des classes moyennes, des fédérations de natation, des agriculteurs, des éleveurs, des pêcheurs, etc. On ne voit

guère comment l'Exécutif pourra désigner des "représentants" de ces divers secteurs et milieux, sans s'adresser aux associations représentatives de ceux-ci.

Le texte suivant est proposé :

"Article-

§ 1er. Il est créé une Commission consultative de la protection des eaux de surface contre la pollution, dont l'Exécutif fixe la composition et le fonctionnement.

La Commission émet un avis sur tous les projets d'arrêtés réglementaires pris en exécution des chapitres II à V, VII et XII, ainsi que dans les autres cas prévus par le présent décret.

§ 2. La Commission comprend des membres nommés parmi les candidats présentés par les organisations représentatives :

- de l'industrie, du commerce et des classes moyennes,
- des agriculteurs et des éleveurs,
- des pêcheurs,
- des consommateurs,
- des producteurs d'eau potable,
- des travailleurs,

ainsi que des membres nommés parmi des candidats présentés par les fédérations de natation et de loisirs nautiques et par les associations de protection de l'environnement.

La commission comprend en outre des représentants des organismes d'épuration.

.../...

Le président et le vice-président de la Commission peuvent être désignés en dehors des personnes mentionnées aux alinéas 1er et 2.

§ 3. La Commission peut être divisée en sections, dont chacune est compétente pour donner des avis sur des matières déterminées. L'Exécutif peut décider qu'en ces matières, l'avis de la section compétente remplace l'avis de la Commission.

§ 4. L'Exécutif fixe le délai dans lequel les avis de la Commission doivent être donnés".

Article 49.

L'article tend à habiliter l'Exécutif à réglementer les conditions auxquelles doivent répondre les fosses septiques.

Il n'est pas nécessaire de formuler sous forme d'interdiction la règle dont il est ici question, puisque l'article 55, 4°, punit d'emprisonnement et d'amende ou de l'une de ces peines "celui qui installe, offre en vente ou vend une fosse septique ou un système d'épuration ... en violation des règles imposées en vertu de l'article 49".

Il est proposé, en conséquence, de rédiger l'article comme suit :

"Article-

L'Exécutif peut réglementer l'offre en vente, la vente et l'installation de fosses septiques et de systèmes d'épuration analogues et fixer les conditions auxquelles ces fosses et autres systèmes d'épuration doivent répondre.

.../...

L'Exécutif peut encourager l'installation de fosses septiques et de systèmes d'épuration analogues, réalisée conformément aux règlements pris en vertu de l'alinéa 1er".

EMPLACEMENT DU CHAPITRE XV.

Le chapitre XV, "Sanctions pénales et administratives - Recouvrement des redevances", qui définit les infractions, devrait, au moins pour une partie, se situer avant le chapitre XIV, "Constata-tion, recherche et poursuites des infractions", qui détermine comment ces infractions pourront être constatées et poursuivies. C'est généralement dans cet ordre que les dispositions pénales, d'une part, et les dispositions de procédure pénale, d'autre part, se succèdent dans les lois qui contiennent ces deux types de dispositions. On citera comme exemples la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme (articles 64 et 66) et la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce (articles 60 et suivants et 70 et suivants).

Article 50.

Le paragraphe 2 prescrit la transmission "au propriétaire de l'installation de déversement ou à l'auteur présumé du déversement" d'une copie du procès-verbal des opérations de contrôle. Le délai dans lequel cette communication doit avoir lieu n'est pas précisé, sauf "en cas d'infraction" (paragraphe 4). Il paraît préférable de prévoir que, dans tous les cas, le procès-verbal sera transmis dans un délai déterminé.

L'installation qui est visée au paragraphe 2 n'est sans doute pas une "installation de déversement", mais une installation, industrielle par exemple, qui comporte un déversement. Par

ailleurs, il est préférable de prescrire la transmission du procès-verbal à la fois à l'exploitant "et" (et non "ou") à l'auteur présumé du déversement car il se pourrait que l'un et l'autre et non l'un à l'exclusion de l'autre soient auteurs d'une infraction que le procès-verbal constate.

Au paragraphe 4, alinéa 2, il serait conforme à un usage généralement observé par le législateur, de fixer les heures entre lesquelles les visites domiciliaires peuvent être autorisées par le juge de police.

Par ailleurs, il est à prévoir que les fonctionnaires chargés de procéder à des contrôles et de constater les infractions, se heurteront parfois au refus de certaines personnes, de les laisser pénétrer dans certains locaux ou dans leur habitation. Il paraîtra sans doute opportun de permettre à ces fonctionnaires de faire appel à la police locale.

Compte tenu, notamment, des observations qui précèdent, le texte suivant est proposé :

"Article-

§ 1er. Sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire, les fonctionnaires désignés à cette fin par l'Exécutif sont compétents pour rechercher et constater par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions prévues aux articles (54), (55) et (58). Une copie du procès-verbal est transmise dans les ... jours à l'exploitant de l'installation d'où provient le déversement et à l'auteur présumé du déversement.

§ 2. Les fonctionnaires désignés conformément au paragraphe 1er peuvent pénétrer de jour et de nuit ... (la suite comme à l'article 50 , § 3, alinéa 1er, du projet).

Dans le même cas, mais moyennant l'autorisation préalable du juge du tribunal de police, ils peuvent pénétrer dans les habitations privées; les visites dans les habitations privées doivent s'effectuer entre 8 et 18 heures et être faites conjointement par deux fonctionnaires au moins.

Les fonctionnaires désignés conformément au paragraphe 1er peuvent requérir l'assistance des autorités communales pour l'Exécution de leur mission. Ces autorités leur prêteront main-forte au besoin.

§ 3. Même si aucune infraction n'a encore été constatée, les fonctionnaires désignés conformément au paragraphe 1er peuvent prélever des échantillons des eaux déversées et des eaux réceptrices. Il est dressé sur-le-champ procès-verbal de l'opération de prélèvement; une copie de ce procès-verbal est transmise à l'exploitant de l'installation et à l'auteur présumé du déversement comme il est prévu au paragraphe 1er.

L'Exécutif peut arrêter les modalités de prélèvement des échantillons, fixer les modèles de protocole d'analyse, déterminer les méthodes d'analyse et édicter les règles selon lesquelles seront agréés les laboratoires où s'effectueront les analyses. Même si aucune infraction n'a encore été constatée, lorsque l'analyse n'a pas lieu de manière contradictoire, la possibilité doit être réservée de faire procéder à une contre-analyse".

Article 51.

Au paragraphe 1er, 2ème ligne, le mot "l'administration" est trop vague. Il faut soit le supprimer, comme dans le

texte proposé ci-dessous, soit le remplacer par une formule qui indique exactement qui pourra constater que l'eau continue à être gravement polluée.

Au même paragraphe, il ne semble pas que l'on puisse limiter au "prévenu" l'interdiction d'utilisation des installations et des appareils. Le prévenu pourrait bien être tel travailleur, ouvrier ou contremaître, tandis que les dirigeants de l'entreprise conserveraient le droit d'utiliser et de faire utiliser les installations et les appareils par d'autres membres du personnel. De même, au paragraphe 2, le recours contre les mesures prises par l'Exécutif doit être ouvert à l'exploitant de l'établissement, qu'il soit ou non le prévenu. Ne s'indique-t-il pas d'aller jusqu'à ouvrir le recours à "toute personne intéressée" : on peut songer au propriétaire, à l'exploitant de l'établissement, au personnel qui y est occupé, etc.

Le paragraphe 3 dispose que "les mesures arrêtées en vertu du paragraphe 1er sont exécutées aux frais, risques et périls de celui qui en fait l'objet". Certes, une disposition analogue figure dans la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution (article 39, alinéa 4). Cependant, outre que l'expression "celui qui en fait l'objet" manque de précision et qu'il paraît difficile d'admettre que, de manière générale, les mesures d'urgence prises dans un cas de pollution grave soient exécutées aux frais, risques et périls de celui qui en fait l'objet, sans que l'erreur, toujours possible, de l'administration et, le cas échéant, l'absence de toute faute dans le chef de l'exploitant des installations ou appareils dont l'utilisation a été interdite, entrent en ligne de compte, la matière relève de la responsabilité civile et l'Exécutif ne fait pas valoir, dans l'exposé des motifs, que pareil système de responsabilité civile, dérogatoire au droit commun, est indispensable à l'exercice par la Région de sa compétence en matière de

.../...

protection de l'environnement ou de politique de l'eau. C'est la raison pour laquelle, dans le texte proposé pour l'article 51, la disposition du paragraphe 3 du projet n'a pas été reproduite.

Le texte suivant est proposé :

"Article-

§ 1er. Lorsqu'il a été dressé procès-verbal d'une infraction à l'article (54) et que des poursuites judiciaires sont en cours, dans le cas où les eaux continuent à être gravement polluées et où des mesures d'urgence doivent être prises, l'Exécutif ou l'un des fonctionnaires désignés par lui conformément à l'article (50), § 1er, peut interdire l'utilisation des installations et appareils suspectés d'être à l'origine de la pollution et faire apposer les scellés sur ces installations et appareils. Les mesures prises dans ces circonstances produisent leurs effets jusqu'à ce qu'il ait été statué définitivement sur les poursuites judiciaires.

§ 2. Toute personne intéressée peut demander par requête au président du tribunal de première instance siégeant comme en matière de référé, le retrait des mesures prises en application du paragraphe 1er du présent article".

Article 52.

L'article qui, comme le relève l'exposé des motifs, "s'inspire de la législation sur les douanes et accises (lois coordonnées du 18 juillet 1977, article 281)", confère à "l'administration" le pouvoir d'intenter et de poursuivre l'action pénale.

Il faut remarquer, tout d'abord, que l'article 281 de la loi générale sur les douanes et accises réserve à une

.../...

"administration" qui est définie à l'article 4, l'intentement et la poursuite des actions "qui tendent à l'application d'amendes, de confiscations, ou à la fermeture de fabriques ou usines", à l'exclusion, par conséquent, des actions qui tendent à l'application d'une peine privative de liberté. On remarquera aussi que, non pas dans tous les cas, mais dans de nombreux cas, les amendes fixées par la loi sur les douanes et accises sont d'un montant qui est lié à celui des droits que la douane a pour mission de percevoir (voir l'article 221 auquel se réfèrent les articles 224, 225, 231; voir aussi les articles 234, 235, 236,...).

Le décret en projet ne réserve pas le monopole de l'action publique du chef d'infraction à ses dispositions, à "l'administration"; cela résulte du paragraphe 2 de l'article 52, puisque celui-ci prévoit qu'"un même fait de transgression du présent décret" pourra donner lieu "à deux actions différentes, dont l'une est intentée par le ministère public et l'autre par l'administration ou en son nom".

Par contre, l'article 52 du projet ne limite pas l'intervention de "l'administration" au cas où la sanction dont l'application est poursuivie est une amende. L'article 54 établit des peines privatives de liberté qui peuvent atteindre une durée de six mois; l'article 56 réprime les faits qu'il incrimine par une peine d'emprisonnement qui peut aller jusqu'à trois ans; l'article 58 étend l'applicabilité des peines prévues notamment aux articles 54 à 57, à d'autres faits qui y sont décrits; l'article 59 porte ces différentes peines au double en cas de récidive. Il s'agit donc d'infractions pour lesquelles une détention préventive pourrait, en principe du moins, être ordonnée, ce qui implique l'intervention d'un juge d'instruction. Pourtant, le projet ne contient pas de disposition analogue à celle de l'article 281, § 2 de la loi générale relative aux douanes et accises, selon laquelle, "sur la demande écrite qui lui en est faite par un fonctionnaire de l'administration des douanes et accises ayant au moins le

grade de directeur, le ministère public peut requérir le juge d'instruction d'informer, l'exercice de l'action publique restant pour le surplus réservé à l'administration".

Dans le cas de la loi générale relative aux douanes et accises, la dérogation au principe qui réserve l'action répressive au ministère public, se justifie non seulement par le caractère spécifique de la matière des douanes et accises et par le caractère spécial des infractions qu'il s'agit de réprimer, mais aussi par la considération que la plupart des amendes auxquelles l'administration des douanes peut demander que le contrevenant soit condamné, sont fixées à un multiple déterminé (le décuple, le sextuple des droits éludés). Le calcul de la pénalité n'est donc pas logiquement dissociable d'un droit qu'il appartient à l'administration de fixer. Cette pénalité n'est, par ailleurs, pas susceptible de varier selon des circonstances propres à l'espèce et, notamment, à la personnalité du délinquant.

L'exposé des motifs du projet de décret déclare que :

"L'attribution d'un pouvoir de poursuite à l'administration se justifie, comme pour les douanes et accises, par la technicité de la matière. Instruire un dossier relatif à une infraction en matière de pollution requiert des connaissances techniques étendues (analyses, etc.); cette circonstance, ainsi que le manque de personnel, expliquent l'absence fréquente de poursuites par le parquet dans les affaires de pollution des eaux. Il s'impose de pallier ces lacunes, car l'absence de répression des infractions annihilerait l'effort financier demandé aux redevables".

Ces considérations ne pourraient suffire à justifier la compétence du Conseil régional dans une matière - la procédure pénale - pour laquelle il n'est pas compétent. L'attribution à des fonctionnaires de l'administration régionale désignés par l'Exécutif, du pouvoir d'intenter et de suivre l'action publique, ne revêt évidemment pas un caractère indispensable par rapport à

l'exercice, par le Conseil régional, d'une compétence qui lui serait reconnue par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Le parquet est amené à participer à l'instruction de nombreux dossiers répressifs dans lesquels des problèmes d'ordre technique se présentent et les magistrats du siège doivent, eux aussi, s'initier à ce genre de problèmes. Cela se produit de plus en plus fréquemment sans que personne n'ait jamais songé, pour autant, à dessaisir ni le parquet, ni les magistrats assis de la connaissance de ces actions répressives. Le manque de personnel auprès des parquets est de même une question qui ne se pose pas seulement à propos des infractions à la législation protégeant les eaux de surface contre la pollution, et le remède qu'il conviendrait d'apporter sur un plan général relève manifestement de la compétence du pouvoir national.

Comme l'action répressive que l'article 53 du projet entend confier à des fonctionnaires régionaux peut aboutir à des peines privatives de liberté, la forme des poursuites ne peut, en vertu de l'article 7 de la Constitution, être prescrite que par la loi. Sans doute l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles a-t-il autorisé les Conseils régionaux à ériger des faits en infractions et, par conséquent, à prévoir les cas dans lesquels une personne peut être poursuivie, ce que l'article 7 réserve, en principe, à la loi. Mais cette attribution de la compétence de créer de nouvelles infractions est expressément conférée aux Conseils régionaux par la loi spéciale. Celle-ci est, en revanche, muette en ce qui concerne l'organisation de l'action pénale. Ce silence ne peut être interprété que comme excluant toute compétence régionale en ce domaine.

L'article 52 du projet doit donc être omis en son entier, l'alinéa 2 du paragraphe 1er et le paragraphe 2 n'étant que des corollaires de la règle principale que le Conseil régional n'est pas compétent pour adopter.

Article 53.

Les "infractions au présent décret et à ses arrêtés d'exécution autres que celles visées à l'article 50" sont les "infractions au présent décret et à ses arrêtés d'exécution à l'exclusion des infractions au chapitre III du présent décret" (lequel est visé par le paragraphe 1er de l'article 50).

La rédaction suivante est, en conséquence, proposée :

"Article 53.-

Sans préjudice des devoirs incombant aux officiers de police judiciaire, les fonctionnaires désignés à cette fin par l'Exécutif sont compétents pour rechercher et constater par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve du contraire, les infractions prévues par le présent décret et par ses arrêtés d'exécution, à l'exception des infractions prévues au chapitre III. Une copie du procès-verbal est transmise dans les huit jours à la personne que le procès-verbal indique comme l'auteur présumé de l'infraction.

Les fonctionnaires désignés conformément à l'alinéa 1er ont, pour la recherche et la constatation des infractions, les mêmes pouvoirs que les fonctionnaires désignés conformément à l'article (50), § 1er".

.../...

Présentation du chapitre XV.

Il a déjà été signalé que le chapitre XV, contenant les dispositions pénales, devrait normalement se situer dans le projet avant le chapitre XIV, qui comprend les règles relatives à la constatation et à la poursuite des infractions.

Le chapitre XV ne compte pas moins de seize articles; il est ainsi nettement plus long que chacun des autres chapitres du projet. Or il rassemble des dispositions de deux natures différentes : d'une part, il contient quinze articles (54 à 68) qui définissent des infractions pénales et établissent des peines ou déterminent les limites dans lesquelles il pourra être transigé sur certaines de ces infractions (article 60); d'autre part, il contient l'article 69, mais celui-ci fait l'objet d'observations qui conduisent à la conclusion qu'il ne peut être maintenu dans le projet.

Il serait préférable de faire des articles 54 à 68 un chapitre qui se situerait, dans le projet, avant l'actuel chapitre XIV et qui s'intitulerait simplement : "Dispositions pénales". Ce chapitre se diviserait en trois sections, les trois premières sections du chapitre XV du projet, sans qu'il faille encore subdiviser la section première.

Article 54.

La longue énumération de l'article 54 pourrait apparemment être simplifiée et raccourcie. C'est ce que fait le texte proposé ci-dessous.

Le décret en projet ne réprime pas le déversement provenant d'égouts publics. Le délégué du Ministre a exposé qu'il ne s'agissait pas d'un oubli, mais que telle était bien l'intention de l'Exécutif. On peut se demander si, dans ces conditions, le respect du système d'autorisation sera, en ce qui concerne les égouts publics, assuré avec une efficacité suffisante.

.../...

Le 9° érige en infraction le fait de déverser "des eaux usées en contravention aux normes techniques de déversement ou aux conditions générales et sectorielles de déversement applicables".

Dans les observations relatives à l'article 8 du projet, les normes techniques (ou "règles techniques") ont été entendues comme désignant des normes juridiques qui peuvent affecter les droits et les obligations des particuliers et qui recourent à diverses techniques (prélèvement d'échantillons, techniques d'analyse, techniques de traitement des eaux). Il a été constaté, dans ces mêmes observations, que certaines de ces règles ou normes se trouveront dans des lois ou dans des règlements de l'Etat, sur base de l'habilitation donnée par la loi du 24 mai 1983 relative aux normes générales définissant les objectifs de qualité des eaux de surface à usages déterminés. Mais il va de soi - et la proposition de texte faite pour l'article 8 est en ce sens - que l'Exécutif régional pourra, lui aussi, établir de telles règles.

Il est certain que la Région peut, en vertu de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, prévoir des sanctions pénales pour les règlements régionaux établissant des normes techniques.

En revanche, il n'appartient qu'au législateur national de prévoir les peines applicables aux infractions aux règlements pris sous forme d'arrêtés royaux ou ministériels, même si ceux-ci intéressent la protection de l'environnement. La compétence du législateur national d'établir les normes légales générales et sectorielles comprend la compétence d'assortir ces normes de sanctions pénales. L'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles précise bien que c'est "dans les limites

.../...

des compétences des Régions (et des Communautés)" que les décrets peuvent ériger en infraction "les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements".

De même, la compétence, laissée au législateur national, d'établir les conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées comprend le pouvoir de définir les infractions et de déterminer les peines applicables à ceux qui ne respectent pas ces conditions.

Le 8° prévoit l'application des peines prévues dans la phrase liminaire de l'article 54 à "celui qui dépose, laisse ou déverse des matières à un endroit d'où elles peuvent être entraînées par un phénomène naturel dans les eaux de surface, sans avoir reçu l'autorisation visée à l'article 15". Si l'on veut punir celui qui "laisse des matières" à un certain endroit, indépendamment de celui qui a déposé ou déversé ces matières, il convient de préciser autrement celui qui est punissable; c'est dans ce but que le texte proposé ci-dessous ajoute au texte du projet : "sur un terrain dont il est l'occupant". Par ailleurs, le mot "déverse" a été omis dans le texte proposé parce qu'à l'article 15, qu'il convient d'assortir d'une sanction pénale, il est seulement question de dépôt et qu'en définitive, le déversement n'est qu'une manière de créer le dépôt. Le terme "déversement" est au surplus utilisé ailleurs, dans le décret, dans un sens différent.

Compte tenu des observations qui précèdent, le texte suivant est proposé :

"Article-

Est puni d'une amende de huit jours à six mois et d'une amende de vingt-six francs à cinq mille francs, ou d'une de ces peines seulement :

- 1° celui qui déverse des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, dans les égouts publics ou dans les voies artificielles d'écoulement sans être titulaire de l'autorisation requise, sans respecter les conditions fixées dans cette autorisation ou sans respecter les règlements pris en vertu du présent décret, à moins qu'il ne s'agisse d'un déversement provenant d'un égout public;
- 2° celui qui méconnaît l'interdiction établie par l'article (7);
- 3° celui qui dépose des matières polluantes ou celui qui laisse subsister, sur un terrain dont il est l'occupant, un dépôt de telles matières, sans être titulaire d'une autorisation, dans le cas où, en vertu de l'article (15), une telle autorisation est requise;
- 4° celui qui commet une infraction à un règlement pris en exécution de l'article (38);
- 5° celui qui utilise des installations ou appareils contrairement à l'interdiction décidée par l'Exécutif ou l'un de ses fonctionnaires en vertu de l'article (51);
- 6° celui qui déverse des eaux usées en contravention aux règles techniques de déversement déterminées en exécution de l'article (8)".

Article 55.

L'article 55, 1°, punit "celui qui, étant détenteur d'une autorisation de déversement, néglige ou omet d'aviser l'autorité qui a accordé l'autorisation, lorsque les caractéristiques du rejet sont aggravées de façon permanente par rapport à ce qui est prévu dans l'acte d'autorisation".

.../...

Les notions d'aggravation des caractéristiques du rejet et de permanence de pareille aggravation présentent un caractère relatif. A partir de quel taux l'aggravation est-elle suffisante pour créer l'obligation d'aviser l'autorité qui a délivré l'autorisation ? A partir de quel moment l'aggravation doit-elle être considérée comme permanente ? Il se recommande d'éviter, dans la définition d'une infraction, le recours à des notions qui impliquent une appréciation nécessairement subjective. Il incombe, en réalité, à l'autorité qui délivre une autorisation, d'exiger, dans les conditions particulières prévues à l'article 9, § 2, alinéa 2, proposé ci-dessus, que le détenteur de l'autorisation l'avise lorsque les eaux présenteront tel degré de pollution pendant telle durée. Le défaut d'avertir l'autorité constituera, dans ce cas, une infraction à l'article 54, 1°, proposé ci-dessus.

L'article 55, 2°, prévoit les infractions aux "arrêtés pris exclusivement en vertu de l'article 41". L'on ne conçoit guère des arrêtés qui seraient pris simultanément sur base de l'article 41 et sur base d'autres dispositions sans que l'on puisse distinguer quels articles auraient effectivement pour fondement cet article 41. Mais si l'Exécutif inscrivait dans un même arrêté des articles fondés sur l'article 41 et d'autres trouvant ailleurs leur base juridique, il paraît certain que les premiers devraient être sanctionnés pénalement de la même manière que s'ils constituaient un arrêté séparé. Le mot "exclusivement" doit donc être omis.

L'article 55, 3°, punit "celui qui utilise l'eau de surface en violation d'une interdiction de l'Exécutif, sauf si l'utilisation est réprimée par une autre réglementation régionale".

Il semble utile de préciser qu'il s'agirait d'une interdiction prononcée en vertu de l'article 5. Sans cela, en

effet, on pourrait imaginer que des interdictions d'utilisation pourraient être décidées en vertu de l'article 35 (si celui-ci devait être maintenu dans le projet) et être sanctionnées par l'article 55. Or telle n'est pas l'intention de l'Exécutif d'après les informations données au Conseil d'Etat.

Le membre de phrase "sauf si l'utilisation est réprimée par une autre réglementation régionale" aurait pour effet de déroger à l'article 65 du Code pénal, ce que l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles n'autorise pas le Conseil régional à faire et que l'Exécutif n'aurait, du reste, pas l'intention de proposer.

Compte tenu des observations qui précèdent, le texte suivant est proposé :

"Article-

Est puni d'un emprisonnement de huit jours à un mois et d'une amende de vingt-six francs à dix mille francs, ou d'une de ces peines seulement :

- 1° celui qui contrevient aux arrêtés pris en vertu de l'article (41);
- 2° celui qui utilise l'eau de surface en violation d'une interdiction prononcée en vertu de l'article 5;
- 3° celui qui installe, offre en vente ou vend une fosse septique ou un système d'épuration qui y est assimilé, en violation des règles établies en vertu de l'article (49)".

Article 56.

L'article 56, 3°, punit "celui qui néglige ou refuse d'exécuter une mesure d'urgence requise en vertu de l'article 39,

§ 1er". Cette disposition paraît destinée à permettre des poursuites pénales contre ceux qui ne se conformeraient pas aux mesures d'urgence décidées par l'Exécutif, le gouverneur ou le bourgmestre en vertu de l'article 39. Dès lors, le terme "requisse" ne paraît pas adéquat. Il ne s'agit pas, en effet, de permettre à l'Exécutif, au gouverneur et au bourgmestre de réquisitionner les services des particuliers. Les mesures d'urgence pourront sans doute comporter des interdictions s'imposant aux particuliers ou prescrire à ceux-ci de respecter certaines conditions dans l'exercice d'activités qui intéressent directement ou indirectement la pollution des eaux. Elles pourront éventuellement créer des obligations d'agir de manière déterminée, dans le chef des autorités subordonnées et des fonctionnaires de la Région ou des personnes publiques décentralisées. C'est le manquement à de telles obligations dont il convient de prévoir ici la sanction.

L'article 56, 4°, établit des peines contre celui qui, dans certaines conditions, produit une déclaration inexacte ou incomplète "dans une intention frauduleuse". L'exigence d'une telle intention risque de créer des difficultés de preuve notamment. Il serait sans doute préférable de s'inspirer des formules utilisées dans le Code des impôts sur les revenus (article 341).

Compte tenu des observations qui précèdent, il est proposé de rédiger le 3° et le 4° de l'article 56 dans les termes suivants :

- "3° celui qui refuse ou néglige d'exécuter une mesure d'urgence ordonnée par l'Exécutif, le gouverneur de la province ou le bourgmestre en vertu de l'article (39), § 1er;
- 4° celui qui, étant tenu d'effectuer une déclaration en vertu du présent décret ou de ses arrêtés d'exécution, s'abstient de produire cette déclaration ou produit une déclaration volontairement incomplète ou inexacte dans l'intention d'éluder l'application du présent décret ou des arrêtés pris pour son exécution".

.../...

Article 57.

L'article 57, § 1er, permet au juge qui condamne un prévenu pour une infraction prévue à l'article 54 ou à l'article 58, de "prononcer l'interdiction d'utiliser ou de faire fonctionner, pendant la durée qu'il fixera, l'installation ou les appareils qui ont été à l'origine de l'infraction".

A première vue, cette interdiction pourrait apparaître comme une peine. Dans cette hypothèse, s'agissant d'une peine non prévue au livre Ier du Code pénal, le Conseil régional serait incompétent pour l'établir, l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles y faisant obstacle.

Il convient, cependant, de se demander si l'interdiction envisagée par le projet constitue bien une peine plutôt qu'une mesure de police ou de sûreté ou une forme de réparation du dommage causé.

On remarquera que le texte de l'article 57 du projet n'implique nullement que le condamné soit propriétaire des installations ou appareils faisant l'objet de l'interdiction. Le rapprochement des articles 54 et 58, auxquels se réfère l'article 57, conduit à penser que le premier s'appliquera le plus souvent lorsque l'infraction sera commise par un travailleur, le second n'étant, en vertu de son texte même, applicable qu'aux seuls employeurs. Il en résulte que, la plupart du temps, en cas d'infraction à l'article 54, le condamné ne sera pas propriétaire de l'installation ou des appareils qui ont été à l'origine de l'infraction. Si l'interdiction d'utiliser ou de faire fonctionner ceux-ci était une peine, elle ne pourrait presque jamais être prononcée en cas d'infraction à l'article 54, puisque, la plupart du temps, elle frapperait un propriétaire qui n'aurait commis aucune infraction.

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat, l'interdiction d'utiliser ou de faire fonctionner l'installation ou les appareils qui sont à l'origine de l'infraction, pourrait notamment être ordonnée par le juge afin d'accélérer l'assainissement des eaux polluées par l'infraction. Pareil motif de décider la mesure ne se comprendrait pas si cette mesure était une peine. En revanche, ce motif est adéquat si l'interdiction a la nature d'une mesure de police ou de sûreté.

L'exposé des motifs indique que l'article 57 "ne fait pas double emploi avec l'article 51 dans la mesure où les interdictions visées à l'article 51 prennent fin lors du jugement définitif". L'article 51 permet à l'Exécutif, à la suite de l'établissement d'un procès-verbal d'infraction, d'interdire l'utilisation des installations et appareils qui pourraient être à l'origine de la pollution. Cette interdiction prononcée par l'Exécutif ne saurait évidemment être une peine. L'interdiction prévue à l'article 57, qui en est la suite, ne doit donc pas être considérée comme une peine non plus.

On rappellera qu'à propos de l'article 51, l'observation a été faite qu' "il ne semble pas que l'on puisse limiter au prévenu l'interdiction d'utilisation des installations et appareils". Encore une fois, ceci confirme qu'il doit en être de même en ce qui concerne l'interdiction prévue par l'article 57 : elle doit atteindre toute personne susceptible d'utiliser l'installation ou les appareils et, par conséquent, elle ne revêt pas le caractère d'une peine.

Enfin, l'interdiction prévue à l'article 57 peut être comparée aux mesures qui peuvent être décidées par le juge en vertu de l'article 65, § 1er, de la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, dans le cas de condamnation pour infraction à diverses dispositions de la dite loi.

.../...

"Le tribunal, dit l'article 65, § 1er, ordonne ... : a) soit la remise en état des lieux; b) soit l'exécution d'ouvrages ou de travaux d'aménagement; c) soit le paiement d'une somme représentative de la plus-value acquise par le bien à la suite de l'infraction". La Cour de cassation a décidé que la condamnation au paiement de cette plus-value ne présente pas le caractère d'une peine (Cass. 23 janvier 1979, Pas., 1979, I, 587). Il semble qu'il doive en aller de même pour la remise en état des lieux ou pour des travaux d'aménagement. Or de telles mesures, visant à rétablir une situation antérieure ou à parer aux inconvénients des atteintes qui y ont été portées, ne sont certes pas sans analogie avec l'interdiction d'utiliser ou de faire fonctionner une installation ou des appareils, que prévoit l'article 57 du projet, puisque cette interdiction pourrait être destinée à accélérer le retour à un taux de pollution moins élevé dans une rivière déterminée.

Les considérations qui précèdent amènent à conclure que l'article 57 du projet n'ajoute pas une peine à celles que peuvent encourir ceux qui sont poursuivis pour les infractions prévues aux articles 54 et 58. Il autorise le juge à prononcer une mesure de police qui tend à effacer les conséquences de l'infraction sur l'environnement. Le texte pourrait mieux refléter la nature de cette mesure.

Rien ne s'oppose à ce que le décret prévoie que le tribunal pourra prendre une telle mesure en cas de condamnation du chef de certaines infractions prévues par le décret. D'ailleurs, comme le rappelle l'exposé des motifs, l'article 57 s'inspire de l'article 41, § 2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

+

+ +

.../...

Dans les observations concernant l'article 52 du projet, il a été exposé que l'attribution à des fonctionnaires de l'administration régionale désignés par l'Exécutif, du pouvoir d'intenter et de suivre l'action publique, excède les compétences du Conseil régional. Il n'en résulte pas que la Région ne puisse pas être habilitée à intervenir à l'action intentée par le ministère public, notamment pour demander que le tribunal décide d'interdire pour une certaine durée l'usage d'une installation ou de certains appareils. Toutefois, en vertu de l'article 82 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est l'Exécutif et non l'administration qui représente la Région dans les actes judiciaires. L'article 57, § 1er, du projet ne saurait donc prévoir que le juge peut interdire d'utiliser une installation ou des appareils "à la demande de l'administration". Il est d'ailleurs préférable d'indiquer la personne juridique qui peut former cette demande, c'est-à-dire la Région, ce qui n'exclut pas qu'un mandat "ad litem" soit donné, à un avocat par exemple.

+

+ +

Le système qui permet au juge de décider l'interdiction d'utiliser ou de faire fonctionner une installation ou des appareils, soulève une autre difficulté lorsque la mesure atteint le propriétaire de l'installation ou des appareils et que, par hypothèse, ce propriétaire n'est pas le prévenu. Le décret peut-il habilitier le juge répressif à prononcer des mesures de police ou de sûreté à l'égard des biens d'un tiers qui, n'ayant commis aucune infraction, n'est pas condamné pénalement, n'a sans doute pas été poursuivi et ignore peut-être même les poursuites ?

Permettre au juge de décider, sans même l'entendre, qu'un propriétaire sera privé de l'usage de son bien ou que l'exploitant d'une entreprise sera privé de la possibilité de poursuivre son exploitation, heurterait assurément l'article 6 de la Con-

.../...

vention européenne des droits de l'homme, éventuellement combiné avec l'article 1er du premier protocole additionnel à ladite Convention.

Il conviendrait aussi de fixer la durée maximum pour laquelle l'interdiction d'utiliser ou de faire fonctionner les installations et les appareils pourra être prononcée. Une interdiction prononcée pour une durée excessivement longue porterait au droit de propriété une atteinte comparable à celle d'une expropriation et ne saurait guère être justifiée par la nécessité de protéger l'environnement.

Compte tenu des observations qui précèdent, il est proposé de rédiger comme suit le paragraphe 1er de l'article 57 :

"§ 1er. Si une condamnation est prononcée en vertu de l'article (54) ou de l'article (58), le juge peut, soit à la demande du procureur du Roi, à la demande de la Région ou à la demande de la partie civile, soit d'office, prononcer, en vue de rétablir une situation équivalant à celle qui aurait existé sans l'infraction, l'interdiction d'utiliser ou de faire fonctionner, pendant la durée qu'il fixera, mais qui ne pourra excéder..., l'installation ou les appareils qui sont à l'origine de la pollution entraînée par l'infraction.

Le juge peut prononcer cette interdiction même si l'installation ou les appareils sont la propriété d'un tiers ou font partie de l'établissement exploité par un tiers. Toutefois, dans ce cas, l'interdiction ne pourra être prononcée à l'égard de ce tiers qu'après qu'il aura été appelé au procès et qu'il aura eu l'occasion de faire valoir ses moyens de défense".

Article 58.

Le 1° du paragraphe 1er est superflu : l'article 66 du Code pénal considère comme coauteurs "ceux qui par dons, promesses, menaces, abus d'autorité ou de pouvoir, machinations ou

.../...

artifices coupables, auront directement provoqué" au délit.

Au 3° du paragraphe 1er, l'expression "dispositions réglementaires" paraît insuffisante, puisqu'elle ne couvre pas les dispositions du décret lui-même. Par ailleurs, en punissant l'employeur qui "ne s'est pas assuré du fait" que son employé ou son ouvrier avait des connaissances suffisantes pour accomplir son travail sans violer les règles du décret et de ses arrêtés d'exécution, le projet n'exprime pas clairement que l'employeur a le devoir de vérifier de manière adéquate les connaissances de ceux à qui il confie des tâches dans l'exécution desquelles ils pourraient enfreindre les règles précitées.

Le paragraphe 2 rend "l'employeur" civilement responsable du paiement des amendes et des frais auxquels sont condamnés "ses préposés ou mandataires". Le terme "mandataires" paraît, en réalité, désigner les organes d'entreprises ayant la forme de sociétés commerciales.

Le texte suivant est, en conséquence, proposé :

"Article 58.-

"§ 1er. Est puni des peines prévues, selon le cas, aux articles (54), (55), (56), (57) ou (58) :

- 1° celui qui ... (la suite comme au 2° du texte du projet);
- 2° celui qui, étant l'employeur d'une personne visée à ces articles, a confié à celle-ci une mission pour laquelle elle n'avait pas les connaissances lui permettant de s'en acquitter dans le respect des dispositions du présent décret et de ses arrêtés d'exécution, sans avoir vérifié de manière adéquate qu'elle avait ces connaissances.

.../...

§ 2. L'employeur est civilement responsable du paiement des amendes, des frais et des frais de justice auxquels sont condamnés ses proposés à la suite d'une infraction aux dispositions du présent décret ou de ses arrêtés d'exécution.

Toute entreprise ayant la forme d'une société commerciale est civilement responsable du paiement des amendes, des frais et des frais de justice, auxquels ses organes sont condamnés à la suite d'une infraction aux dispositions du présent décret ou de ses arrêtés d'exécution".

.../...

Article 59.

Le paragraphe 1er institue des règles particulières pour la récidive. La compétence reconnue aux Régions par l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, d'établir des peines sanctionnant les manquements aux dispositions de leurs décrets, implique la compétence de prévoir des peines plus sévères dans le cas où de tels manquements se répètent dans les conditions que le décret détermine.

On remarquera cependant que l'article 11 de la loi spéciale n'attribue aux Conseils des Communautés et des Régions le pouvoir d'établir des peines que "conformément au livre Ier du Code pénal". Le livre Ier du Code pénal, qu'au surplus le paragraphe 3 rend intégralement applicable aux infractions prévues aux articles 54 à 58, comprend un chapitre V "De la récidive", qui contient les règles relatives à la récidive du droit commun. Ces dernières règles pourront donc s'appliquer lorsque les conditions prévues pour la récidive spéciale ne seront pas réunies, mais bien celles que prévoient les articles 54 à 57 du Code pénal. C'est ainsi, par exemple, que lorsque après une condamnation du chef d'une infraction réprimée par le Code pénal, le condamné commettra une infraction au décret, les dispositions du chapitre V du titre Ier du Code pénal pourront s'appliquer à cette dernière infraction, dans le cas où les conditions prévues pour la récidive spéciale ne seront pas réunies (Cass., 2 juin 1975. Pas., 1975, I, 941).

Mais il importe que le décret énonce avec une précision suffisante les conditions de cette récidive spéciale. Il convient notamment qu'il indique le délai dans lequel la nouvelle infraction doit avoir été commise et le point de départ de ce délai. Le texte proposé ci-dessous s'inspire, sur ce point, de l'article 41, § 3, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

x

Selon le paragraphe 2,

"Sont à charge du condamné, les frais de prélèvement et d'analyse d'échantillons, effectués à cause de la pollution résultant de l'infraction ou en vue de constater celle-ci, ainsi que les frais d'exécution des mesures d'urgence prises à cause des conséquences ou des menaces résultant de l'infraction commise".

L'exposé des motifs est muet au sujet de cette disposition. Le délégué de l'Exécutif a cependant déclaré au Conseil d'Etat qu'elle était importante et conditionnait l'efficacité de la lutte contre la pollution des eaux de surface : les analyses, indispensables pour que les coupables puissent être identifiés, convaincus de leur délit et, par conséquent, condamnés, peuvent être très coûteuses; c'est pourquoi la Région doit pouvoir en récupérer les frais.

Il va de soi que si la Région, la province ou la commune peut démontrer qu'elle a subi un dommage par l'obligation où elle s'est trouvée d'exposer des frais de l'espèce de ceux qui sont énumérés au paragraphe 2, et que ce dommage soit la conséquence de l'infraction constatée, elle pourra, en vertu du droit commun de la responsabilité civile, obtenir la condamnation du prévenu au paiement d'une indemnité.

.../...

Dans cette mesure, le paragraphe 2 est inutile.

Par ailleurs, les frais relatifs à la surveillance et au contrôle et ceux qui se rapportent à l'application du chapitre XIV ("Constatation, recherche et poursuites des infractions") dans la mesure où ceux-ci incombent à la Région, pourront être couverts par les redevances et les autres recettes ayant une affectation spéciale (voyez l'article 26, 2° et 3°, et le système des redevances mettant en oeuvre le principe du "pollueur payeur").

Les frais d'exécution des mesures d'urgence sont déjà visés par l'article 40 du projet, qui prévoit un système de responsabilité présumée "du propriétaire de l'établissement ou de l'installation d'où la matière polluante est issue". Ainsi qu'il a été exposé dans les observations relatives à cet article, rien ne permet de penser que ce système de responsabilité présumée est indispensable à l'exercice, par la Région, de ses compétences en matière de protection de l'environnement et d'épuration des eaux usées. L'article 59, § 2, s'il n'est pas une simple réaffirmation du principe de la responsabilité de l'auteur d'un acte illicite, tend aussi, comme l'article 40, à compléter le régime de la responsabilité civile du droit commun sans qu'il soit davantage démontré que la Région est compétente pour apporter cette addition aux dispositions du Code civil.

Ainsi, le paragraphe 2 se révèle ou bien être superflu, ou bien dépasser la compétence de la Région. Il doit, en conséquence, être omis.

L'article 59 pourrait, dans ces conditions, être rédigé comme suit :

"Article ... -

§ 1er. La peine peut être portée au double du maximum si une nouvelle infraction prévue aux articles (54) à (58) est commise dans à dater d'une condamnation antérieure pour infraction à l'un de ces mêmes articles, prononcée par une décision passée en force de chose jugée.

§ 2. Le livre Ier du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, est applicable aux infractions prévues par la présente section".

Article 60.

L'article dispose qu' "il pourra être transigé par l'administration ou d'après son autorisation, sur toutes infractions visées aux articles 54, 55 et 58 du présent décret".

Ce système spécial de "transaction pénale" retire-rait au parquet la compétence qu'il tient des articles 166 et 180 du Code d'instruction criminelle. Il a pour but, selon l'exposé des motifs, "d'éviter que les infractions les plus graves restent impunies par le classement des dossiers". Cette explication, dont la portée exacte est difficile à saisir, ne saurait en tout cas justifier que le Conseil régional s'immisce dans une matière qui est restée, en principe, de la compétence du législateur national.

Au surplus, dès le moment où le décret ne peut autoriser des fonctionnaires de l'administration régionale à exercer les poursuites (voyez, ci-dessus, le commentaire de l'article 52), il ne peut davantage donner à ces fonctionnaires le pouvoir de "transiger" sur les peines applicables. Seul celui qui peut intenter l'action publique, peut évidemment y mettre fin par une "transaction pénale".

L'article 60 doit, en conséquence, être omis.

.../...

Article 61.

Au sujet de "l'amende administrative", l'on se référera aux observations relatives à l'article 63, article qui établit une telle peine d'amende à l'encontre de celui qui manque à son obligation d'acquitter les redevances.

L'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cent francs à deux cent mille francs, celui qui, dans l'intention d'éluder le paiement de tout ou partie des redevances dont il est débiteur, contrevient aux dispositions du présent décret relatives aux redevances ou aux dispositions réglementaires prises en exécution de celles-ci".

A l'alinéa 2, les mots "modifiée par les lois des 22 décembre 1969 et 25 juin 1975" doivent être omis, l'usage étant de ne pas citer, dans une disposition, les modifications subies par la loi à laquelle il est fait référence.

Article 62.

Le 2° et le 3° apportent des dérogations au droit commun en matière de suspension, de sursis et de probation et en ce qui concerne l'emprisonnement subsidiaire. Comme le droit pénal n'entre pas, en principe, dans les compétences attribuées aux Régions, c'est seulement en vertu de ses "pouvoirs implicites" (article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles) que le Conseil régional pourrait adopter les dispositions du 2° et du 3° de l'article 62.

L'exposé des motifs se borne à renvoyer aux articles 70 à 73 du Code de la taxe sur la valeur ajoutée. Il est vrai que l'article 73 quinquies de ce Code, introduit par la loi du 10 février 1981, prévoit, en ses paragraphes 2 et 4, des dispositions semblables à celles de l'article 62 en projet. Le législateur national était évidemment compétent pour établir ces règles comme pour juger du point de savoir si elles étaient indispensables pour lutter contre la fraude en matière de taxe sur la valeur ajoutée. Il n'est, en revanche, pas démontré que cette même rigueur soit indispensable pour garantir le paiement des redevances prévues par le décret en projet et, par là, pour permettre à la Région d'exercer ses compétences en matière de protection de l'environnement et d'épuration des eaux.

On remarquera que, comme la "transaction pénale", le sursis, la probation, etc. sont des moyens d'une politique criminelle générale, beaucoup plus que des moyens d'une politique de l'environnement ou de la protection des eaux. Il ne se conçoit guère que, sauf des cas exceptionnels, ces institutions soient adaptées aux besoins et aux objectifs spécifiques de réglementations et de législations particulières. Ce morcellement rendrait impossible l'exercice, par le pouvoir national, de compétences qui lui appartiennent de manière incontestable.

Le 4° de l'article 62 en projet fait double emploi avec l'article 50 du Code pénal. S'il prétendait y déroger, il excéderait la compétence du Conseil régional, puisqu'en vertu de l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, c'est "conformément au livre Ier du Code pénal", lequel contient l'article 50 de ce Code, que le décret peut ériger en infraction les manquements à ses dispositions.

Compte tenu de quelques améliorations qu'il convient en outre d'apporter à la rédaction de cette disposition, il est proposé de rédiger l'article comme suit :

"Article ... -

Toutes les dispositions du livre Ier du Code pénal, y compris le chapitre VII, mais à l'exception de l'article 85, sont applicables aux infractions prévues par l'article (61).

Les employeurs, personnes physiques ou morales, sont responsables civilement et solidairement des amendes et frais auxquels sont condamnés leurs préposés, leurs administrateurs, leurs gérants ou leurs liquidateurs pour infraction à l'article 61.

Article 63.

L'article prévoit une "amende administrative" qui est encourue "pour toute infraction à l'obligation d'acquitter les redevances visées par le présent décret".

Dans les observations qui précèdent, l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a déjà été rappelé à plusieurs reprises. Il a déjà été insisté sur le fait qu'il impose aux Conseils des Communautés et des Régions de prévoir un système de sanctions répressives des manquements aux dispositions de leurs décrets, qui soit conforme au livre Ier du Code pénal.

Or, le Code pénal ne connaît que les amendes pour crime, délit ou contravention, non les "amendes administratives". Celles-ci ne sont prévues que par certaines législations spéciales, comme la loi du 30 juin 1971, relatives aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales ou certaines lois fiscales (Code des impôts sur les revenus, article 335, Code de la taxe sur la valeur ajoutée,

articles 70 à 72, "amendes fiscales"). Pareil système de sanctions ne manque pas de soulever des questions nombreuses et délicates, du point de vue de sa conformité tant à la Constitution (articles 92 et 93 de la Constitution) qu'à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (article 6). En tout état de cause, il est étranger au système des sanctions du Code pénal qui seul peut être mis en oeuvre par les décrets des Régions et des Communautés en vertu de l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

Si l'intention des auteurs du projet avait été d'instituer un système de sanctions qui pût être, en même temps, l'origine de ressources supplémentaires permettant à la Région de remplir plus efficacement ses missions en matière de protection de l'environnement et d'épuration des eaux, l'article 63 ne leur aurait pas permis d'atteindre leur but. Le produit des amendes pénales revient bien entendu au Trésor de l'Etat, même lorsque l'infraction constitue un manquement à un décret. Les amendes administratives prévues par des lois fiscales (non par la législation sociale) ne sont perçues par l'administration fiscale concernée que parce que, dans ce cas, l'amende administrative apparaît comme un accessoire du droit éludé.

L'intention des auteurs du projet d'accroître les ressources de la Région aux dépens des mauvais payeurs des redevances, pourrait, jusqu'à un certain point, être réalisée par un système de "majoration" des redevances payées tardivement. Toutefois, l'accroissement du montant des redevances devrait être proportionné aux conséquences préjudiciables, pour la Région, du retard des paiements.

Il ne faut pas perdre de vue, en effet que toutes les recettes des Régions sont prévues par l'article 1er, § 1er, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles. Les redevances apparaissent comme des "moyens non fiscaux

propres" (§ 1er, 1°), c'est-à-dire des recettes "liées à l'exercice des compétences" qui ont été reconnues aux Communautés et aux Régions. Il doit s'agir de "perceptions ou de(s) rétributions pour services rendus à charge des citoyens" (1). Le supplément de redevance, pour retard de paiement de celle-ci, doit donc participer de la même nature et, dès lors, demeurer en rapport avec le service rendu. C'est dire que le triplement de la redevance paraît exclu.

L'article 63, dans son texte actuel, excède la compétence du Conseil régional et doit donc être omis.

Il appartient à l'Exécutif d'apprécier s'il convient de compléter son projet par des dispositions prévoyant l'accroissement du montant des redevances en cas de retard de paiement. Toutefois, ces dispositions devraient être harmonisées avec l'article 69, § 9.

Article 64.

L'article est évidemment lié à l'article 35. On rappellera que cette dernière disposition a fait l'objet d'une observation selon laquelle elle n'a pas sa place dans le présent projet de décret.

Il conviendrait d'écrire comme suit la fin de l'article : "...et d'une amende de cinq cents francs à cent mille francs".

(1) Ph. QUERTAINMONT, "Les relations financières entre l'Etat central, les Communautés et les Régions en Belgique", pp. 89 et suiv., spéc.p. 133, in Les problèmes financiers dans l'Etat régionalisé, Bruxelles, Bruylant, 1981.

Article 65.

Cette disposition serait mieux rédigée comme suit :

"Article ... -

Est puni d'une amende de vingt-six francs à dix mille francs celui qui, étant régulièrement invité à les fournir, s'abstient de communiquer des renseignements qui lui ont été demandés en vertu des articles (43) et (44) et des arrêtés pris pour leur exécution".

Article 67.

L'article prévoit des peines de huit jours à quatorze jours d'emprisonnement et de vingt-six francs à deux cents francs d'amende. En ce qui concerne l'emprisonnement, la sanction est plus sévère que celle qui est prévue, par exemple, à l'article 65 qui n'établit aucune peine de cette nature. Il ne paraît pas justifié de prévoir une peine plus élevée pour une infraction que l'on ne peut encore définir que pour une infraction déjà parfaitement définie. Le principe de la légalité des délits et des peines, consacré par l'article 9 de la Constitution et par l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme, ne permet pas de prévoir des peines pour des infractions qui ne peuvent être caractérisées avec précision. Il est évident que l'on ne vise pas n'importe quel manquement au décret. L'article 18, § 3, par exemple, impose aux organismes d'épuration de donner certaines informations à l'Exécutif; il va de soi qu'il n'est pas question de poursuivre pénalement le responsable d'un tel organisme qui n'aurait pas signalé immédiatement l'un des faits que l'article 18, § 3, lui impose de faire connaître à l'Exécutif. Dès lors, quels sont les manquements pour lesquels la sanction pénale peut être appliquée ?

Quant aux infractions à des règlements qui doivent encore être pris, il est clair que la sanction pénale frappe un acte indéterminé. Dès lors, il serait plus conforme au principe de la légalité des délits et des peines de ne pas prévoir de sanctions pénales pour des manquements au décret, qui ne peuvent être précisés, et d'habiliter l'Exécutif à déterminer lui-même, dans certaines limites, les infractions consistant en des manquements à ses propres règlements et les sanctions pénales dont elles seront assorties. Le texte proposé s'inspire de l'article 78, alinéa 4, de la loi communale. On pourrait aussi s'inspirer de l'article 1er de la loi du 6 mars 1818 concernant les peines à infliger pour les contraventions aux mesures générales d'administration intérieure, ainsi que les peines qui pourront être statuées par les règlements des autorités provinciales ou communales.

Sous réserve, bien entendu, de l'appréciation par l'Exécutif et par le Conseil régional de l'opportunité du taux des peines, le texte suivant est proposé :

"Article-

L'Exécutif peut établir des peines contre les infractions aux règlements pris en vertu du présent décret, qui ne sont pas réprimées par l'un des articles du présent chapitre. Ces peines ne pourront excéder les peines de police".

Article 68.

L'article renforce les peines en cas de réitération de certaines infractions. Mais il institue cette récidive spéciale pour un ensemble d'infractions entre lesquelles il ne

.../...

paraît exister aucun caractère commun. Une disposition rédigée dans les termes suivants répondrait mieux aux intentions de l'Exécutif :

"Article-

Les peines prévues aux articles 63 à 67 peuvent être portées au double du maximum si, dans le délai de à dater d'une condamnation antérieure pour infraction à l'un de ces articles, prononcée par une décision passée en force de chose jugée, une nouvelle infraction au même article est commise par le même auteur.

Toutes les dispositions du livre Ier du Code pénal(la suite comme au projet)".

Article 69.

Pour tout commentaire de cette disposition, l'exposé des motifs se borne à ce qui suit :

"Cet article règle le recouvrement des redevances et des amendes administratives visées à l'article 62.

Ce texte relativement long est inspiré des articles 84 à 93 du Code de la taxe sur la valeur ajoutée et doit être interprété de la même manière".

L'article institue un système de recours (§§ 1er et 2), attribue au fonctionnaire désigné par l'Exécutif le pouvoir de délivrer une contrainte qui peut être rendue exécutoire et servir de base notamment à une procédure de saisie-arrêt (§§ 2 et 3), crée un privilège général et une hypothèque légale dont il détermine les rangs (§ 6), organise une exécution forcée

comportant des dérogations au régime de droit commun (§§ 4, 5 et 7) et prévoit divers recours aux juridictions judiciaires en cette matière (§§ 7, 8 et 10).

Aucune de ces dispositions ne relève des compétences explicitement attribuées à la Région. Il ne paraît pas possible non plus d'admettre qu'elles puissent être prises par le Conseil régional sur base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (pouvoirs implicites). L'ensemble des mesures de contrainte particulièrement énergiques que prévoit l'article 69 peut être jugé utile à la perception d'un impôt tel que la taxe sur la valeur ajoutée. En revanche, on ne voit aucun système de perception de redevances assorti d'une pareille panoplie de mesures contraignantes. Toute redevance est la rémunération d'un service rendu. En l'occurrence, les redevances prévues par le décret apparaissent comme la contrepartie du service d'épuration des eaux de surface que les débiteurs des redevances rendent nécessaire par le déversement de leurs eaux usées. En cas de non-paiement de la redevance, le service peut être suspendu; c'est la première et la plus sûre sanction du défaut de paiement. Dans le cas présent, le non-paiement de la redevance pourrait donc être sanctionné par le retrait de l'autorisation de déversement. Compte tenu de cette possibilité de sanction efficace, les mesures contraignantes et les procédures qui les accompagnent, telles qu'elles sont prévues à l'article 69, ne paraissent pas indispensables à l'exercice, par la Région, de ses compétences en matière de protection de l'environnement et d'épuration des eaux usées.

Il convient encore de remarquer que le système de remise des amendes administratives et de transaction, organisé par les paragraphes 1er et 2, est lié à l'article 63, qu'il appelle les

.../...

mêmes observations et qu'il doit, par conséquent, être supprimé.

Seul le paragraphe 9, qui prévoit un intérêt de retard sur les redevances qui ne sont pas payées dans le délai requis, peut être maintenu (1).

Article 70.

L'article abroge expressément une série de dispositions contenues dans des lois antérieures à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980 : la loi sanitaire du 1er septembre 1945, la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, la loi du 17 mai 1976 instituant un Office de la navigation et un "Dienst voor de scheepvaart".

Certaines des dispositions légales visées traitent assurément de matières qui sont entrées dans la compétence des Régions. Mais il n'est, le plus souvent, pas possible de déterminer avec précision les articles ou parties d'articles qui sont abrogés implicitement par la loi spéciale ou qui pourraient être abrogés explicitement par le décret en projet. D'une part, en effet, la terminologie utilisée par certaines de ces lois est différente de celle utilisée dans la loi spéciale du 8 août 1980 et dans le décret en projet; ainsi, la notion d'"alimentation en eau potable" de la loi sanitaire du 1er septembre 1945 ne se confond pas nécessairement avec celle de "production et distribution d'eau" de la loi spéciale du 8 août 1980 ou de

(1) Voir, cependant, l'article 63.

"production d'eau potable" du décret en projet. D'autre part, certains articles des lois que l'article 70 tend à abroger, règlent actuellement en même temps des matières qui, à la suite des réformes institutionnelles, sont devenues des matières de la compétence des Régions, et des matières qui sont demeurées de la compétence du législateur national. C'est notamment le cas de diverses dispositions conférant au Roi un pouvoir réglementaire plus ou moins large; aujourd'hui, la loi devrait s'exprimer autrement pour n'attribuer au Roi qu'une compétence réglementaire relevant des domaines des compétences nationales, mais aussi longtemps que cette loi n'aura pas été modifiée par le législateur national, le pouvoir réglementaire attribué au Roi par cette loi devra dans certains cas être exercé par les Exécutifs régionaux en vertu de l'article 83 de la loi spéciale du 8 août 1980, tandis que dans d'autres cas ce même pouvoir réglementaire sera toujours exercé régulièrement par le Roi.

Le projet s'efforce de surmonter les difficultés de la situation qui vient d'être décrite et qui fait que certaines dispositions adoptées avant le 1er octobre 1980, sous forme de lois, ont aujourd'hui, dans certains de leurs articles et pour une partie seulement de la portée initiale de ces dispositions, valeur de décret dans la Région wallonne et dans la Région flamande. Ainsi, l'article 70, § 1er, 1°, abroge la loi sanitaire du 1er septembre 1945 "dans la mesure où elle concerne l'évacuation des eaux usées des locaux servant à l'habitation et (de) leurs dépendances; l'assainissement des cours d'eau". Mais il est impossible d'isoler dans la loi du 1er septembre 1945 une disposition visant exclusivement soit l'évacuation des eaux usées des locaux servant à l'habitation, soit l'assainissement des cours d'eau. La loi ne vise nulle part les cours d'eau et attribue au Roi le pouvoir de "prescrire", dans certaines con-

.../...

ditions, "les mesures de prophylaxie et d'assainissement" nécessaires pour prévenir ou combattre certaines maladies, assurer la salubrité de la voirie et des locaux servant à l'habitation et pour assurer l'assèchement et la suppression des étangs et mares pouvant créer une situation insalubre.

Le 2° du paragraphe 1er abroge la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, mais en excepte certaines dispositions. La liste de ces exceptions est manifestement incomplète, ne fût-ce que parce qu'elle ne contient pas certains articles de la loi auxquels les articles retenus parmi les exceptions renvoient, de telle sorte que le texte des dispositions écartées de l'abrogation en deviendrait incompréhensible. Les exceptions que le projet de décret prévoit sont elles-mêmes chaque fois assorties de restrictions introduites soit par les mots "en ce qui concerne ...", soit par les mots "dans la mesure où...". Il n'est donc pas possible de déterminer exactement quels sont les articles, les alinéas, les phrases ou même les mots qui doivent être supprimés, pour la Région wallonne, dans la loi du 26 mars 1971 précitée.

Le 3° du paragraphe 1er abroge l'article 39 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature. Cette dernière disposition confère au Roi le pouvoir de prendre, dans certaines conditions, "des mesures destinées à prévenir ou à éliminer toute cause de pollution des eaux courantes susceptible de nuire à leur capacité biologique et leurs ressources piscicoles et à leur qualité pour les usages agricoles et sylvicoles". Certes la compétence des Régions en matière de protection de l'environnement et d'épuration des eaux vient aujourd'hui limiter le pouvoir réglementaire ainsi attribué au Roi. Mais ce pouvoir subsiste dès lors que les mesures à prendre concernent des normes

.../...

légales générales et sectorielles ou les conditions générales et sectorielles de déversement des eaux usées. A cet égard, on rappellera la directive 78/659/CEE prise par le Conseil des Communautés européennes le 18 juillet 1978 "concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons". L'abrogation de l'article 39 de la loi du 12 juillet 1973 précitée devrait donc s'accompagner aussi de certaines réserves.

Une abrogation expresse présente, en général, de réels avantages du point de vue de la sécurité juridique. Elle est donc recommandée (Chr. LAMBOTTE, Traité de légistique formelle, 1982, p. 71, n° 113). Mais elle doit, pour présenter les avantages que l'on en attend, être précise, c'est-à-dire viser les articles, les alinéas, les phrases, les mots supprimés. Les textes légaux mentionnés à l'article 70, § 1er, du projet, ne pourraient faire l'objet d'une abrogation présentant ce caractère de précision indispensable. Chaque fois, il faudrait exprimer des réserves dans des termes généraux sujets à interprétation. La sécurité juridique, qui justifie les dispositions abrogatoires expresses, ne serait donc pas atteinte. Par rapport à l'abrogation tacite, il apparaîtrait même un inconvénient supplémentaire : dans toute la mesure où des abrogations tacites peuvent être déduites avec plus ou moins de certitude de certaines autres dispositions du projet, l'absence de mention, à l'article 70, de ces dispositions implicitement abrogées, pourrait faire douter de cette abrogation tacite, sans cela presque certaine. Il convient donc d'omettre l'article 70, § 1er, du projet.

Le 1° du paragraphe 2 abroge "le paragraphe 9 de l'article 4 de la loi du 17 mai 1976 instituant un Office de la navigation et un Dienst voor de scheepvaart, en ce qui concerne l'Office de la navigation". L'article 4, point 9, de cette loi dispose que l'Office de la navigation, comme le "Dienst voor de Scheepvaart", a notamment pour mission "la perception des péages, droits de navigation et autres redevances pour l'usage de la voie navigable, de son outillage et de ses dépendances, ainsi que des prises d'eau". Dans le commentaire de l'article 70, l'exposé des motifs du projet indique : "Vu les charges imposées aux distributeurs d'eau et à l'industrie par les articles 28 et 29 du présent décret, il convient, à titre de compensation et dans le souci de ne pas imposer aux entreprises des charges excessives, d'abroger le paragraphe 9 de l'article 4 de la loi du 17 mai 1976". Ces considérations de pure opportunité ne sauraient évidemment justifier la compétence de la Région en ce qui concerne la perception des péages, droits de navigation et autres redevances pour l'usage de la voie navigable, de son outillage et de ses dépendances. En ce qui concerne les prises d'eau, il convient de préciser que l'Office de la navigation n'est chargé que de l'entretien et de l'exploitation des voies navigables qui sont déterminées par le Roi (article 1er de la loi du 17 mai 1976 précitée). Or les prises d'eau dans les cours d'eau navigables appartiennent à la catégorie des "grands travaux hydrauliques" dont, notamment, la création et la gestion échappent, en principe, à la compétence des Régions en vertu de l'article 6, § 1er, V, 1°, a, de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Il faut aussi rappeler que la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux Régions la compétence de régler, en matière de rénovation rurale et de protection de la nature, les cours d'eau non navigables, mais omet les cours d'eau navigables (article 6, § 1er, III, 8°). Enfin, l'Office de la navigation, même si sa compétence territoriale est limitée à la région de langue française, est un établissement public de l'Etat et il n'appartient donc pas à un

décret de modifier sa mission.

Rien ne s'oppose, bien entendu, à l'abrogation du décret du Conseil régional wallon du 16 juin 1982, prévue par l'article 70, § 2, 2°. Seule cette dernière disposition abrogatoire pourrait donc être maintenue à l'article 70 du projet.

Article 71.

Il ne s'indique pas, à l'occasion de l'abrogation d'une loi, de dire que les arrêtés pris pour l'exécution de la loi abrogée demeurent en vigueur (Chr. LAMBOTTE, op. cit., p. 71, note 1). A fortiori est-il superflu de le faire lorsque la loi sur base de laquelle les arrêtés ont été pris, ne se trouve abrogée que pour partie et d'une manière qui ne sera qu'implicite si le Conseil régional se range au point de vue exposé dans les observations figurant sous l'article 70.

La deuxième phrase de l'article 71 en projet fait double emploi avec l'article 83, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

L'article doit donc être omis.

Article 72.

L'article est inutile s'il vise simplement à maintenir la validité des conventions et avenants conclus en application de l'arrêté royal du 13 décembre 1977 relatif à l'intervention financière de l'Etat pour l'épuration des eaux usées en Région wallonne.

Mais son objet paraît être plutôt d'attribuer à l'Exécutif le pouvoir de mettre fin unilatéralement et anticipativement aux conventions et avenants conclus en exécution de l'arrêté

royal précité du 13 décembre 1977. Cette intention n'est pas clairement exprimée par le texte.

Si tel est cependant le but poursuivi, il convient de rechercher si le Conseil régional dispose du pouvoir d'habiliter l'Exécutif à rompre unilatéralement les conventions dont il s'agit. Celles-ci ont pu être conclues au nom de l'Etat belge par le Ministre "qui a l'épuration des eaux usées pour la région wallonne dans ses attributions" (article 1er de l'arrêté royal du 13 décembre 1977). L'autre partie est nécessairement une association de communes (article 2 du même arrêté royal). L'objet de ce contrat est de charger une telle association "de concevoir, réaliser et aménager, aux conditions déterminées par les conventions, des ouvrages destinés à collecter et à épurer les eaux usées recueillies par les égoûts publics et par le réseau hydrographique public". D'après les explications fournies au Conseil d'Etat, certains avenants à ces conventions ont déjà été conclus par la Région wallonne postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 8 août 1980, la Région étant substituée à l'Etat en raison de l'objet même de ces conventions.

Celles-ci et leurs avenants, même si un arrêté royal les a prévus, afin d'habiliter un Ministre à les conclure, tirent leur force obligatoire de l'article 1134 du Code civil selon lequel "les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites". Prévoir qu'il pourra y être mis fin par la volonté unilatérale de l'une des parties, c'est donc prendre une disposition qui modifie, pour les contrats en question, l'article 1134 du Code civil, ce que la Région n'a, en principe, pas le pouvoir de faire. Faut-il considérer que le décret peut néanmoins, dans le cas présent, comporter une telle disposition parce qu'elle serait indispensable à l'exercice de sa compétence en matière de protection de l'environnement ou d'épuration des

.../...

eaux usées ? L'exposé des motifs, très succinct au sujet de l'article 72 en projet, ne fournit aucune raison de le penser et le Conseil d'Etat, pour sa part, n'en aperçoit pas davantage.

On peut se demander, à cet égard, s'il ne serait pas suffisant et peut-être même plus efficace, du point de vue de la mise en oeuvre du décret et du système nouveau qu'il institue aux articles 16 et suivants en ce qui concerne la lutte contre la pollution, d'attendre que les conventions en cours prennent fin au terme pour lequel elles sont conclues, d'utiliser les clauses de résiliation si elles ont été prévues ou, enfin, de négocier une résiliation bilatérale.

Telle qu'elle est formulée, la disposition de l'article 72 ne permet pas de déterminer s'il est envisagé de mettre fin aux conventions en vigueur par un arrêté général ou, au contraire, par des arrêtés particuliers, visant, chacun, une convention déterminée. De toute façon, le texte actuel ne prévoit, implicitement, qu'une décision mettant fin purement et simplement à la convention. Dans la mesure où les conventions actuellement conclues ont confié "la gestion et l'exploitation" d'installations de collecte et d'épuration d'eau, l'arrêté de l'Exécutif y mettant fin risque de créer un "vide juridique" qui pourrait susciter des difficultés et des litiges. Si les ouvrages eux-mêmes sont, en vertu de l'arrêté royal du 13 décembre 1977 (article 2, § 3) la propriété de l'Etat et sont, par conséquent, destinés à devenir la propriété de la Région (article 12 de la loi spéciale du 8 août 1980), la fin brutale de la convention de gestion et d'exploitation laisserait notamment sans solution la question du personnel engagé pour la gestion et l'exploitation des dites installations et, bien entendu, ferait disparaître du jour au lendemain toutes les obligations souscrites par les associations de

.../...

communes dans la convention résiliée. Le Conseil d'Etat croit devoir attirer l'attention sur le désordre que de telles situations pourraient créer.

Article 73.

L'article 73 prévoit que les avances récupérables accordées aux associations de communes en application de l'arrêté royal du 10 juillet 1981 fixant les modalités d'octroi d'avances récupérables aux associations de communes chargées de l'épuration des eaux usées en Wallonie ne devront plus être remboursées. Le paragraphe 1er, qui utilise le passé en parlant des avances remboursables ("qui leur ont été accordées..."), vise des avances accordées avant l'entrée en vigueur du décret en projet. Le paragraphe 2 dispose qu' "aucune avance récupérable visée au § 1er ne peut plus être accordée à partir de l'entrée en vigueur des arrêtés pris en vertu de l'article 20 du présent décret, et en tout cas après le 1er janvier 1985". Il faut en déduire que des "avances remboursables" pourront encore être accordées entre l'entrée en vigueur du décret et l'entrée en vigueur des arrêtés pris en vertu de l'article 20. L'exposé des motifs fait valoir d'ailleurs qu' "il n'est pas exclu qu'il faille encore accorder des avances tant que les arrêtés d'exécution de l'article 20 ne seront pas entrés en vigueur". Pour cette dernière catégorie d'avances, l'expression "avance récupérable" ne paraît plus adéquate, puisque, par l'effet du décret, les associations de communes qui en bénéficieront, seront dispensées de les rembourser.

La raison pour laquelle le paragraphe 2 prévoit la date ultime du 1er janvier 1985, n'apparaît pas et n'est pas fournie par l'exposé des motifs. Le système du décret et l'explication qui en est donnée, portent au contraire à penser que, même

au-delà du 1er janvier 1985, si les arrêtés d'exécution de l'article 20 n'ont pas été pris, un autre système de subvention des intercommunales chargées de l'épuration des eaux doit être créé ou maintenu.

L'article doit, par conséquent, être revu.

Article 74.

Le paragraphe 1er prévoit qu' "à la demande des organismes d'épuration visés à l'article 17, les pouvoirs publics autres que l'Etat et la Région cèdent aux organismes les biens et les droits mentionnés au § 2, sous réserve d'inventaire quant à leur fonctionnement, leur état et les obligations de la partie cédante".

Contrairement à ce que pourrait faire penser l'utilisation du verbe "céder" et, plus loin dans le texte de l'article, du substantif "cession", la transmission de biens et de droits ici prévue n'est pas réalisée par une convention fondée sur le libre consentement des parties. Il résulte des explications fournies au Conseil d'Etat que la "cession" résultera de la volonté exprimée de manière unilatérale par l'organisme d'épuration, moyennant approbation par l'Exécutif régional wallon.

Il s'ensuit tout d'abord que les termes "céder" et "cession" sont inadéquats.

L'analyse de l'ensemble de l'opération, qui comporte le "transfert à l'organisme d'épuration de tous droits et obligations" (§ 3) ainsi que le transfert du "personnel d'exploitation des installations reprises" (§ 4), fait apparaître que le but poursuivi est de substituer l'organisme d'épuration à des

.../...

personnes publiques, essentiellement à des communes, dont, en vertu des articles 17 et suivants du projet, il assumera certaines missions. Reprenant et poursuivant ces missions, l'organisme d'épuration reprend aussi tous les moyens qui étaient utiles à l'exécution de ces missions et qui doivent permettre de les poursuivre.

Pareille opération de reprise d'une mission de service public avec les moyens en personnel, en immeubles et en matériel, n'est plus une nouveauté dans le droit belge. On rappellera le système prévu par les articles 47 (pour le personnel) et 54 (biens meubles et immeubles) de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes. On rappellera aussi le précédent que constituent les articles 12 (biens meubles et immeubles) et 88 (services et personnel du Ministère de la Communauté française, du Ministère de la Communauté flamande et du Ministère de la Région wallonne) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Dans ces deux cas, le transfert du personnel et des biens affectés à une mission ou à un ensemble de missions de service public bien déterminées s'est opéré ou doit s'opérer en bloc, en vertu de la loi elle-même, de manière en quelque sorte automatique. L'article 74 du projet soumis au Conseil d'Etat prévoit une modalité de transfert sensiblement différente : ce transfert n'aura lieu que dans la mesure où le bénéficiaire du transfert le demandera et verra sa demande approuvée par l'Exécutif. Tous les biens et tous les agents communaux affectés à des missions d'épuration des eaux ne passeront pas d'office aux organismes d'épuration. L'exposé des motifs le confirme en précisant, notamment, que, par exemple, "les appareils d'épuration d'hôpitaux, d'abattoirs communaux, un grand nombre d'appareils d'épuration bâtis dans le cadre de la politique du logement, les installations d'épuration bâties dans les zonings industriels par les associations de communes de développement, des appareils d'épuration d'associations de communes à activité industrielle, etc" resteront la propriété d'autres

"pouvoirs publics" et continueront d'être exploités par eux. Bien plus, l'organisme d'épuration ne reprendra pas des biens dont il n'a pas réellement besoin ou des ouvrages inutiles ou mal conçus.

Le système de transfert de personnel et de biens ainsi prévu par les auteurs du décret risque de se heurter à de grandes difficultés pratiques et les dispositions de l'article 74 seront manifestement insuffisantes pour les régler. On se bornera à mentionner ici un certain nombre de questions que pose le système de l'article 74 du projet.

Le paragraphe 1er indique qu'une "demande" sera formulée par les organismes d'épuration. Il ne précise pas à qui elle sera adressée. Faut-il comprendre qu'en réalité l'organisme d'épuration décide d'exiger le transfert d'un certain personnel et de certains biens et que l'Exécutif régional approuve ou refuse d'approuver cette décision ? Dans ce cas, le texte devrait être rédigé autrement.

Les organismes d'épuration sont des associations de communes et le transfert ne pourra être imposé qu'à des communes librement associées (1). Dès lors, l'acte constitutif de l'association n'aura-t-il pas déjà réglé les apports de biens meubles et immeubles, voire les transferts de personnel, des communes membres à l'association créée par elles ? Si tel est le cas, comment ces apports volontaires vont-ils se combiner avec l'exercice par l'organisme d'épuration de la faculté qui lui est reconnue à l'article 74 ?

Le transfert des biens, des droits et des obligations sera-t-il constaté dans un acte ? Quel sera éventuellement cet

(1) Voyez l'article 17 du projet et les observations formulées à propos de cet article.

acte, qui l'établira et quelle sera sa forme ? Le transfert ainsi acté sera-t-il opposable aux tiers ? Si tel est le cas, le système n'exige-t-il pas une certaine publicité de l'acte de transfert et, en particulier pour le transfert des immeubles, une transcription au registre du conservateur des hypothèques ?

A quel moment se produira le transfert de propriété des biens, notamment par rapport au moment où sera dressé l'inventaire prévu au paragraphe 1er ? Si le transfert de propriété est postérieur à l'inventaire, comment garantira-t-on que les biens, parmi lesquels des biens meubles notamment, resteront dans l'état où ils étaient au moment de l'inventaire ? Si le transfert de propriété se produit avant l'inventaire, l'organisme d'épuration peut-il ultérieurement renoncer au transfert et faire ainsi retourner le bien dans le patrimoine de la commune ou de l'organisme communal ou intercommunal à qui il appartenait à l'origine ? A qui appartient la gestion des biens et l'administration du personnel entre l'inventaire et le transfert (ou entre le transfert et l'inventaire) ?

Le transfert d'ouvrages en construction, prévu au paragraphe 2, pourrait susciter des difficultés particulières. Le transfert ayant lieu à titre gratuit, le "pouvoir public", qui les avait commandés, reste-t-il tenu d'en payer le prix ou le solde du prix ?

Le paragraphe 3 prévoit la "cession" des obligations nées dans le chef de la "partie cédante", relatives aux "objets visés par la cession". Faudra-t-il inclure dans ces obligations transférées une part des emprunts de la commune dont l'apport a pu servir, dans une mesure, en bien des cas certaine, mais le plus souvent difficile à déterminer, à l'acquisition d'une installation ou d'un appareil d'épuration par une commune ou une intercommunale de logement ou d'épuration des eaux ?

.../...

La responsabilité de la personne publique dont les biens et le personnel sont transférés, du chef de ces choses et de ces organes ou préposés, pour des dommages causés avant le transfert, sera-t-elle, elle aussi, transférée avec les autres obligations relatives aux biens et au personnel ?

Le paragraphe 4 énonce le principe du transfert du "personnel d'exploitation des installations reprises" et garantit aux agents le maintien des avantages de leur statut antérieur. Le personnel des organismes d'épuration pourrait alors être régi simultanément par plusieurs statuts différents. Ceci soulèvera inmanquablement de graves difficultés du point de vue de la carrière des agents, que le simple énoncé du principe du maintien des avantages ne suffira pas à résoudre. Le problème du régime des pensions de ces agents ne paraît pas avoir été aperçu.

Le paragraphe 5 prévoit que "la cession des biens et droits de l'Etat ... n'aura lieu qu'après la mise en oeuvre de l'article 12 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, en ce qui concerne ces biens". Le principe de la souveraineté de l'Etat exclut qu'un décret règle le sort des biens qui lui appartiennent. L'aliénation des immeubles domaniaux ne peut avoir lieu que par la loi. Le paragraphe 5 s'exprime dans les mêmes termes au sujet des biens et droits de la Région; mais à l'égard de ces biens-ci, le paragraphe 5 est superflu puisqu'il appartient, en tout état de cause, à un décret de régler l'aliénation des biens du domaine de la Région en précisant les biens aliénés et les conditions de l'aliénation. Tant qu'un tel décret n'est pas intervenu, rien n'est fait et l'article 74, § 5, est donc sans effet.

L'article 74 en projet devrait être entièrement revu et complété, en tenant compte de l'ensemble des observations qui précèdent.

Article 75.

L'alinéa 1er prévoit que les autorisations délivrées avant l'entrée en vigueur du décret resteront temporairement valables, mais qu'elles expireront, s'il s'agit d'un déversement dans une eau de surface ordinaire, lors du dixième anniversaire de leur octroi. Dans le cas où ce dixième anniversaire se situe peu de temps après l'entrée en vigueur du décret, l'entreprise jouissant jusqu'à là d'une autorisation régulièrement accordée, se trouvera soudainement privée de celle-ci avant même d'avoir pu introduire régulièrement une nouvelle demande d'autorisation et sans pouvoir, par conséquent, se prévaloir de l'article 77, § 1er, alinéa 2. De même, les entreprises qui auront obtenu leur autorisation de déversement plus de dix ans avant l'entrée en vigueur du décret en projet (pour une période indéterminée, par exemple) seront placées du jour au lendemain dans une situation irrégulière. Il convient donc de prévoir un délai minimum après l'entrée en vigueur du décret en projet, pendant lequel les autorisations délivrées antérieurement restent valables. Le plus prudent serait de fixer ce délai par l'indication d'une durée (six mois, un an ?...) à partir de l'entrée en vigueur du décret ou à partir de la publication des arrêtés d'exécution de l'article 13 du projet.

L'alinéa 2 dispose :

"Le présent article s'applique sans préjudice des dispositions relatives au retrait d'autorisation et à la modification de conditions".

Cette formule n'est pas suffisamment explicite. Il est préférable d'indiquer, de manière positive, que les règles nouvelles relatives au retrait des autorisations et à la modification des conditions de déversement s'appliquent aux autorisations délivrées sous le régime antérieur.

.../...

Compte tenu de ces observations, le texte suivant est proposé :

"Article-

Les autorisations de déversement délivrées antérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret restent valables.

Toutefois, les autorisations de déversement dans une eau de surface ordinaire délivrées antérieurement à l'entrée en vigueur du présent décret prennent fin dix ans après la date de leur octroi, mais au plus tôt ... après l'entrée en vigueur du présent décret et au plus tard le 31 décembre 1990.

Les dispositions du présent décret relatives au retrait des autorisations et à la modification des conditions de déversement s'appliquent aux autorisations de déversement délivrées avant l'entrée en vigueur du présent décret".

Article 76.

L'alinéa 1er confère à l'Exécutif le pouvoir d' "établir les règles concernant le financement de la collecte et du traitement des eaux usées confiées par contrat par des entreprises industrielles à des associations de communes avant l'entrée en vigueur du présent décret".

Selon les explications fournies au Conseil d'Etat, il faut comprendre que l'Exécutif pourra, par des arrêtés à caractère réglementaire, imposer la révision de certains contrats. Il ne s'agit plus, comme à l'article 72, de contrats entre l'Etat, auquel la Région a succédé, et des associations intercommunales s'occupant de l'épuration des eaux. Les conventions visées par l'article 76 sont passées entre ces mêmes associations intercommunales et des entreprises polluantes. Ces dernières, ayant obtenu des autorisations de déversement conditionnées par une

obligation de veiller à l'épuration des eaux du cours d'eau, s'en sont remises à une intercommunale pour l'exécution de cette obligation et lui versent, à ce titre, une certaine redevance. L'exposé des motifs explique qu'il convient "d'éviter que dans le cas où l'industrie fait traiter ses eaux usées par un organisme d'épuration, elle soit pénalisée sur le plan des redevances par rapport aux industries qui traitent leurs eaux elles-mêmes". Cette explication paraît plus en rapport avec l'alinéa 2 qui prévoit que l'entreprise qui paie à l'intercommunale d'épuration des eaux l'intégralité des frais de collecte et d'épuration de ses eaux usées, sera dispensée de payer les redevances prévues par le décret. Le pollueur devra payer, mais il ne devra payer qu'une fois. L'alinéa 1er doit permettre d'uniformiser préalablement les conditions financières des conventions passées entre les entreprises polluantes et les intercommunales d'épuration des eaux usées. Il est permis de supposer que l'intention de l'Exécutif est d'adapter toutes les conventions de telle manière que l'entreprise paie toujours l'intégralité des frais de collecte et de traitement et puisse, en conséquence, être dispensée du paiement des redevances. Il existerait actuellement un certain nombre de cas dans lesquels l'entreprise bénéficie de conditions financières avantageuses de la part d'une intercommunale d'épuration des eaux; celle-ci prend à sa charge une partie du coût des opérations de collecte et d'épuration des eaux.

Le système se comprend, sur le plan de l'application du principe "pollueur-payeur", et est justifié par le souci d'assurer l'égalité entre les entreprises. Toutefois, il se heurte à deux objections.

Tout d'abord, ainsi qu'il a déjà été remarqué à propos de l'article 72, les contrats tirent leur force obligatoire de l'article 1134 du Code civil et les modifier autrement que

du consentement mutuel des parties, comme y mettre fin de manière unilatérale, c'est prendre une disposition qui, pour les contrats visés par l'article 76 du projet, écarte les effets de l'article 1134 du Code civil. Le Conseil régional n'a la compétence de prendre des dispositions en matière de droit civil que "dans la mesure où ces dispositions sont indispensables à l'exercice de (sa) compétence" (article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980). L'exposé des motifs, très laconique au sujet de l'article 76, ne donne aucune explication de nature à faire admettre que l'alinéa 1er contient une règle indispensable à l'efficacité du système de protection des eaux de surface institué par le décret.

La seconde objection est en relation avec l'article 6, § 1er, V, 2°, b, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. "L'établissement des éléments constitutifs du calcul des tarifs pour l'épuration des eaux industrielles" est une matière qui est maintenue dans la compétence exclusive du législateur national. "Etablir les règles concernant le financement de la collecte et du traitement des eaux usées confiées par contrat par des entreprises industrielles à des associations de communes", c'est nécessairement "établir des éléments constitutifs du calcul des tarifs pour l'épuration des eaux industrielles".

La circonstance que l'épuration des eaux usées a lieu en vertu d'un contrat entre des entreprises industrielles et un organisme d'épuration est, à cet égard, sans incidence, puisqu'il s'agit bien de confier à l'Exécutif le pouvoir de fixer par voie de dispositions générales, c'est-à-dire par voie de tarifs, le montant qui pourra être exigé pour l'épuration de ces eaux.

L'alinéa 1er doit donc être omis. Il en résulte que l'alinéa 2 n'a plus d'objet et doit lui aussi être supprimé.

Article 77.

Le paragraphe 1er prévoit qu'il sera statué sur les demandes d'autorisation de déversement introduites avant l'en-

.../...

trée en vigueur du décret conformément aux règles établies par celui-ci. Il conviendrait de préciser qu'il s'agit des demandes sur lesquelles il n'a pas encore été statué au moment de l'entrée en vigueur du décret.

Dans l'alinéa 2 du même paragraphe, il est indiqué que les personnes ayant introduit une demande d'autorisation de déversement "avant le 16 juin 1982" seront réputées autorisées jusqu'au moment où il aura pu être statué sur leur demande. La date du 16 juin 1982 doit être revue. Il serait plus prudent de situer cette date en nombre de jours ou de mois après l'entrée en vigueur du décret.

Cette autorisation fictive est accordée "sans que cela excède une durée de deux ans après l'entrée en vigueur du présent décret". Cette formule, qui manque d'élégance, pourrait être remplacée par une phrase utilisant le mot "délai", puisqu'il est question, dans la phrase suivante, de "ce délai".

Dans le paragraphe 2, l'expression "l'autorité régionale compétente" manque de précision. En réalité, d'ailleurs, cette disposition ne vise pas essentiellement à désigner l'autorité qui statuera sur les recours en matière de délivrance d'autorisations de déversement, mais tend surtout à affirmer que la procédure actuellement en vigueur continuera d'être appliquée, étant entendu que, dès l'entrée en vigueur du décret, il convient de lire "l'Exécutif" là où il est écrit "le Roi" ou "le Ministre", à l'article 7 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

Le texte suivant est proposé :

"Article-

§ 1er. Le présent décret s'applique aux demandes d'autorisation de déversement introduites avant son entrée en vigueur,

.../...

mais sur lesquelles, à cette date, une décision finale n'a pas encore été prise.

Les personnes qui ont introduit une demande d'autorisation de déversement (trois mois ?) au plus avant l'entrée en vigueur du présent décret, bénéficient d'une autorisation tacite jusqu'au jour où une décision expresse est prise sur leur demande; toutefois le délai pour lequel cette autorisation tacite demeure valable, expire, même avant toute décision expresse, (deux ans ?) après l'entrée en vigueur du présent décret; ce délai peut être prorogé par arrêté de l'Exécutif pour un terme de (deux ans ?) renouvelable.

§ 2. L'article 7 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et les dispositions prises pour son exécution demeurent applicables aux recours introduits sur base dudit article 7 avant l'entrée en vigueur du présent décret".

Article 78.

L'article 78 prévoit un système transitoire de financement des organismes d'épuration, en attendant que ceux-ci puissent être alimentés financièrement par les subventions prévues à l'article 20, ces subventions elles-mêmes étant versées par la Région, grâce à l'affectation spéciale donnée à certaines recettes, parmi lesquelles les redevances visées aux articles 28 à 34 représentent l'apport le plus important.

L'article 81 du projet porte, en effet, que les articles 21 à 34 seront mis en vigueur à une date fixée par l'Exécutif. Or ces articles 21 à 34 établissent à la fois le système de l'affectation spéciale de certaines recettes (parmi lesquelles les

redevances paraissent devoir être les plus importantes) à certaines dépenses (parmi lesquelles l'octroi de subventions aux organismes d'épuration) et la perception des redevances dues par les entreprises qui déversent des eaux usées industrielles dans les eaux de surface. La période transitoire envisagée par l'article 78 est celle qui se situe entre l'entrée en vigueur des autres dispositions du décret et l'entrée en vigueur des articles 21 à 34.

Selon l'article 78, § 1er, du projet, les dépenses des organismes d'épuration seront, pendant cette période, "imputées au budget régional". Le paragraphe 2 ajoute que, dès l'entrée en vigueur des articles 24 à 27 (chapitre VI "Financement"), "l'Exécutif prévoit un fonds de roulement initial pour financer en début d'exercice, les dépenses prises en charge par les recettes visées à l'article 24".

Les organismes d'épuration seront, en principe, des associations de communes, jouissant d'une personnalité juridique distincte de celle de la Région. Leurs dépenses doivent être prévues au budget de ces associations elles-mêmes. Ce qu'il faut, en réalité, prévoir dans le budget régional, c'est un crédit permettant de payer les subventions dues aux organismes d'épuration en vertu de l'article 20, cela pendant la période où la section spéciale du budget visée aux articles 24 et suivants ne sera pas encore alimentée par les redevances. De même, il faut prévoir, dans le budget régional, un crédit permettant de verser aux organismes d'épuration un fonds de roulement, de manière à ce qu'ils puissent fonctionner sans discontinuité.

Mais il convient de tenir compte du fait que l'article 20 relatif à l'octroi des subventions entrera en vigueur en même temps que l'ensemble du décret. Les organismes d'épuration auront donc droit aux subventions dès l'entrée en vigueur des dispositions du décret

.../...

autres que celles dont l'entrée en vigueur sera fixée par l'Exécutif. C'est à ce moment-là qu'il faudra leur accorder un fonds de roulement de manière à leur permettre d'attendre le versement des premières subventions. Et, pour le surplus, le problème du financement durant la période transitoire intéresse exclusivement le budget régional, les organismes d'épuration ayant droit, en tout état de cause, dès la mise en route du système organisé par le décret, aux subventions prévues à l'article 20.

La formule "l'Exécutif prévoit" du paragraphe 2 est incorrecte, puisque l'Exécutif ne fait qu'élaborer des projets de budget et que la décision appartient au Conseil régional qui adopte le budget.

Compte tenu de ces diverses observations, le texte suivant est proposé :

"Article-

§ 1er. Jusqu'à l'entrée en vigueur des articles (24) à (27), les subventions prévus à l'article (20) feront l'objet d'une inscription ordinaire au budget régional.

§ 2. Pour l'exercice au cours duquel le présent décret entrera en vigueur, un crédit destiné à procurer aux organismes d'épuration un fonds de roulement est inscrit au budget de la Région".

Article 79.

Cet article, qui maintient en vigueur provisoirement les arrêtés royaux pris en vertu de l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971, est superflu non seulement parce qu'il fait double emploi avec l'article 71, mais aussi pour la raison qui a été exposée dans le commentaire dudit article 71 et qui a

conduit à proposer d'omettre celui-ci. Il convient donc d'omettre également l'article 79.

Article 80.

Selon l'article 80 du projet, "sauf si le présent décret en dispose autrement, les délais établis par (lire : pour) l'établissement des actes qu'il prévoit sont soumis aux dispositions des articles 80 à 87 du Code judiciaire".

La référence aux articles 80 à 87 du Code judiciaire (lesquels concernent la composition du tribunal de première instance, du tribunal du travail et du tribunal de commerce) est manifestement erronée.

S'il faut lire plutôt "articles 50 à 57 du Code judiciaire" (lesquels constituent une partie du chapitre VIII "Délais" de la première partie du Code judiciaire), le renvoi paraît malgré tout inadéquat, au moins dans une large mesure : les principes généraux, induits notamment de certaines dispositions du Code judiciaire, mais aussi de certaines lois administratives, permettront de résoudre plus aisément et plus sûrement les difficultés qui pourraient se présenter en matière de computation des délais prévus par le projet.

Il convient, en conséquence, de supprimer l'article.

Article 81.

Il est superflu de prévoir, comme le fait l'article 81 du projet, que le décret entrera en vigueur dans un délai de dix jours, puisqu'il s'agit du délai de droit commun prévu par l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'article n'est nécessaire que pour permettre une mise en vigueur retardée des articles 21 à 34.

Le texte suivant est, dès lors, proposé :

"Article 81.-

Les articles (21) à (34) entreranno en vigueur à la date fixée par l'Exécutif et au plus tard le ...".

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE,	président de chambre,
	P. KNAEPEN,	conseillers d'Etat,
	A. VANWELKENHUYZEN,	
	R. PIRSON,	assesseurs de la section
	F. RIGAUX,	de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. CHARLIER, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

P. TAPIE.