

VD.

- 1 -

L. 17.948/2.

10-5-1987

Coordination

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de la Vie rurale et de l'Eau pour la Région wallonne, le 18 mars 1987, d'une demande d'avis sur un projet de décret "érigeant en Entreprise régionale de production et d'adduction d'eau le Service de grande production et de grand transport d'eau du Ministère de la Région wallonne", a donné le 19 mai 1987 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le décret en projet a pour objet la création d'une "Entreprise régionale de production et d'Adduction d'eau", soumise aux dispositions du titre II de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat. L'entreprise régionale n'a pas la personnalité juridique; elle bénéficie seulement de l'autonomie financière, comptable et de gestion, telle qu'elle est organisée par la loi du 28 juin 1963 précitée.

L'entreprise régionale a pour objet "l'exploitation industrielle et commerciale" des ouvrages énumérés à l'article 2 du projet, "en vue de la production, l'adduction et la commercialisation de l'eau" (article 5, 1°).

2. Selon les explications données par le délégué du Ministre, confirmées par l'exposé des motifs et par certaines dispositions du texte en projet (article 5, 2° à 5°), le décret en projet doit se comprendre comme mettant en oeuvre les compétences régionales dans les limites déterminées par l'article 6, § 1er, V, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La production et la distribution d'eau relèvent de la compétence de la Région. Cette compétence ne comprend pas la création, la gestion, la surveillance, l'entretien et le contrôle technique des grands

.../...

travaux hydrauliques d'intérêt national, sauf pour ce qui concerne la production et la distribution d'eau potable et le contrôle de l'étiage. Les grands travaux hydrauliques sont énumérés à l'article 6, § 1er, V, 1°, a, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980. Selon l'article 6, § 5, alinéa 2, de la loi spéciale, un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres définit le caractère national des grands travaux hydrauliques (1).

3. L'article 9 de la loi du 8 août 1980 permet à la Région de créer une entreprise régionale ayant le statut d'une "entreprise d'Etat" au sens du titre II de la loi du 28 juin 1963.

4. Dans l'avis n° L. 15.650 (2) donné sur un projet devenu le décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, la section de législation du Conseil d'Etat s'est interrogée sur les problèmes posés par la création d'un office régional wallon des déchets, soumis aux dispositions du titre II de la loi du 28 juin 1963.

.../...

-----

(1) Voir arrêté royal du 8 novembre 1983 définissant le caractère national de certains travaux hydrauliques et Protocole pour la réalisation des grands travaux hydrauliques d'intérêt national intervenus entre l'Etat et les Régions (Moniteur belge du 21 septembre 1984).

(2) C.R.W., 1983-1984, Doc. 113/1 du 16 octobre 1984.

A cette occasion, la section de législation du Conseil d'Etat a souligné les difficultés et inconvénients de la législation par référence. Outre que ce procédé est toujours déconseillé, "il offre un danger particulier, lorsque la législation à laquelle il est fait référence, n'émane pas du même législateur que la législation dans laquelle figure la référence. En principe, la référence à un autre texte implique que ce texte s'appliquera dans l'avenir, avec toutes les modifications qui pourront lui être apportées".

5. Il résulte des informations communiquées au Conseil d'Etat que le service des barrages du ministère des Travaux publics a été régionalisé et qu'un certain nombre de fonctionnaires - une centaine - ont été transférés à la Région wallonne. Ils assurent l'entretien et le fonctionnement des barrages, en collaboration avec le personnel du ministère des Travaux publics, conformément à une convention de coopération qui serait intervenue le 10 octobre 1985 entre l'Etat et la Région wallonne. Toutefois, le transfert des biens meubles et immeubles indispensables à l'exercice des compétences que la Région tient de l'article 6, § 1er, V, 1°, n'a pas encore été réalisé, ainsi que le prévoit l'article 12 de la loi spéciale du 8 août 1980. Cette situation particulière permet de comprendre notamment l'article 6, §§ 1, 2 et 3, du projet.

EXAMEN DU TEXTE.Dispositif.Articles 1er, 3 et 4, alinéa 1er.

Il est proposé de fusionner ces dispositions en un seul article, rédigé comme suit :

"Article 1er.-

Le service de grande production et de grand transport d'eau du ministère de la Région wallonne est érigé en entreprise régionale, placée sous l'autorité de l'Exécutif.

Cette entreprise a le statut d'une entreprise d'Etat au sens du titre II de la loi du 28 juin 1963 modifiant et complétant les lois sur la comptabilité de l'Etat.

Elle porte la dénomination "Entreprise régionale de production et d'adduction d'eau". Elle est appelée ci-après "entreprise régionale".

Son siège administratif est fixé à Verviers".

.../...

Article 2.

A l'alinéa 1er, mieux vaudrait écrire "ouvrages énumérés ci-après" au lieu de "ouvrages énoncés ci-après", et "les réservoirs de tête et les centrales hydroélectriques qui y sont associés" plutôt que "les réservoirs de tête et les centrales hydroélectriques y associés".

Les tirets doivent être remplacés par 1°, 2°, ... .

Au même alinéa 1er, le texte suivant est proposé pour le sixième tiret, devenant le 6° :

"6° les ouvrages définis comme grands travaux hydrauliques d'intérêt national, dont l'exploitation serait confiée à l'entreprise régionale par l'Exécutif régional wallon, dans la limite des compétences attribuées à la Région par l'article 6, § 1er, V, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles".

A l'alinéa 2, il convient d'écrire :

"Pour les ouvrages visés au 6° et au 7°, la décision ...".

Article 4, alinéa 2.

L'alinéa 2 de l'article doit être omis car la mesure dans laquelle la délégation est permise est réglée par les articles 68 et 69 de la loi spéciale.

.../...

Article 5 (devenant l'article 3).

1. Au 2°, mieux vaut écrire :

"2° tous actes relatifs à la maintenance des ouvrages visés à l'article 2, dans la limite des compétences attribuées à la Région par l'article 6, § 1er, V, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles;"

2. Le 3° appelle les observations suivantes.

L'entreprise régionale n'a pas la personnalité juridique. Elle n'a pas de patrimoine distinct de celui de la Région. Elle ne peut contracter d'engagements juridiques. Les engagements juridiques nécessaires à la réalisation des missions confiées à l'entreprise - tels les contrats et les acquisitions - doivent être conclus par un organe de la Région. Cet organe de la Région, c'est, en principe, l'Exécutif.

La formule "et au nom de l'Exécutif régional wallon" n'est pas claire. Faut-il comprendre que "l'entreprise" effectuera des études, réalisera des ouvrages et les exploitera "au nom de l'Exécutif" ? En tant qu'elle s'applique aux acquisitions d'immeubles, elle pourrait faire croire que le décret entend désigner "l'entreprise" pour procéder à ces acquisitions, pour le compte de la Région, ce qui ne correspond pas aux intentions de l'Exécutif.

La formule utilisée est incompatible avec l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980, disposition en vertu de laquelle c'est à l'Exécutif seul qu'il appartient de désigner les personnes auxquelles il délègue ses pouvoirs et qu'il charge de

l'exécution de ses décisions. L'Exécutif, s'il l'estime opportun, devra prendre un arrêté relatif aux habilitations nécessaires pour conclure les engagements juridiques ayant trait aux missions confiées à l'entreprise régionale.

Selon le délégué du Ministre, la disposition en projet doit se comprendre, essentiellement, en termes budgétaires, c'est-à-dire que les réalisations et les acquisitions dont il est question sont financées par le budget de l'entreprise.

L'article 8 du projet (devenant l'article 6) vise les "investissements" dont il est question à l'article 5, 3° (devenant l'article 3, 3°). Il semble que "l'exploitation ultérieure" des investissements soit en dehors de l'objet de l'article 5, 3°, du projet.

Le texte suivant est proposé :

"3° en application des décisions de l'Exécutif, et à charge du budget de l'entreprise, l'étude, la réalisation ou l'acquisition d'ouvrages et d'équipements nécessaires à l'objet déterminé à l'article 2".

Le texte proposé n'a pas repris les mots "ainsi que leur exploitation ultérieure". Pour traduire la même idée, il est proposé d'ajouter à l'article 2, alinéa 1er, dans la phrase introductive, les mots "ainsi que des extensions à ces ouvrages" après les mots "existants ou en construction".

3. Au 4°, il est proposé de remplacer les mots "à la population wallonne" par les mots "dans la Région wallonne".

4. La rédaction suivante est proposée pour le 5° :

"5° l'étude permanente et les réalisations mettant en oeuvre des technologies nouvelles en matière de traitement des eaux, conformément à l'article 6, § 1er, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles".

Article 6 (devenant l'article 4).

1. Il convient d'écrire "§ 1er" et non "§ 1".

2. Il est proposé de rédiger le paragraphe 1er, alinéa 2, de la manière suivante :

"L'entreprise régionale reprend les droits et obligations de l'entreprise d'Etat "Complexe du barrage de Nisramont", tels qu'ils résultent des comptes d'exploitation de cette entreprise à la date de l'entrée en vigueur du présent décret".

3. Selon les explications du délégué du Ministre, un décret fixera, après le transfert des biens, notamment, l'évaluation des apports de la Région et les modalités de leur rémunération. Un tel objet ne paraît guère compatible avec le caractère annuel du décret budgétaire. Il est proposé d'écrire, à la fin du paragraphe 3, "... seront réglées par décret" et non "seront réglées dans le cadre d'un décret budgétaire ou par un décret particulier".

.../...

4. Au paragraphe 4, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison d'une référence à une intervention financière éventuelle de l'Etat ou d'institutions internationales. Le texte suivant est dès lors proposé pour ce paragraphe :

"§ 4. La Région wallonne peut réaliser, au profit de l'entreprise régionale, l'extension et l'amélioration d'ouvrages, ainsi que la construction d'immeubles".

Article 8 (devenant l'article 6).

1. A la fin de l'alinéa 1er, les mots "... du présent décret" sont superflus et doivent être omis.

2. Il résulte de l'alinéa 2 que les investissements prévus à l'article 5, 3°, du projet, ne pourront être couverts que par le fonds de réserve, ce qui ne paraît pas être l'intention des auteurs du projet. Cet alinéa doit donc être précisé.

Article 12 (devenant l'article 10).

1. Mieux vaudrait remplacer les tirets par 1°, 2°, 3° ...

2. Au 2°, l'intitulé exact de l'arrêté est : "arrêté royal du 27 avril 1971 relatif au comité consultatif du complexe du barrage de Nisramont".

3. Les arrêtés ministériels des 19 février 1973 et 13 janvier 1978 n'ayant été ni publiés ni communiqués au Conseil d'Etat, la section de législation n'a pu vérifier le bien-fondé de leur abrogation.

-----

La chambre était composée de

|             |                  |                         |
|-------------|------------------|-------------------------|
| Messieurs : | J. LIGOT,        | président de chambre,   |
|             | P. FINCOEUR,     | conseillers d'Etat,     |
|             | L. FRANCOIS,     |                         |
|             | Cl. DESCHAMPS,   | assesseurs de la        |
|             | F. DELPEREE,     | section de législation, |
| Madame :    | M. VAN GERREWEY, | greffier.               |

Le rapport a été présenté par Mme M.-L. THOMAS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. VAN GERREWEY.

J. LIGOT.