ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre des Affaires intérieures, chargé des Pouvoirs locaux, des Travaux subsidiés et de l'Eau pour la Région wallonne, le 31 octobre 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "réglant l'octroi des subventions pour les investissements des organismes d'épuration agréés", a donné le 6 novembre 1991 l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention de l'Exécutif sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Conseil régional wallon d'exercer en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles a pour conséquence que l'Exécutif ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que l'Exécutif peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

OBSERVATIONS GENERALES.

1. La rédaction du texte en projet est particulièrement défectueuse au point que plusieurs de ses dispositions sont totalement incompréhensibles. De même, les règles élémentaires de la légistique ont été ignorées.

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter aux observations essentielles.

2. L'arrêté en projet contient plusieurs dispositions qui se bornent à régler le fonctionnement interne de

l’administration. De telles règles de fonctionnement n’ont pas leur place dans l’arrêté en projet. Celui-ci doit être revu en conséquence.

Préambule.

Alinéa 1er.

Il n’est pas justifié de viser les articles 17, 18, 26, 4°, 73 et 74 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

En revanche, il convient de viser l’article 48, § 4, qui habilite l’Exécutif à fixer le délai dans lequel doivent être donnés les avis de la Commission wallonne pour la protection des eaux de surface.

Alinéas 2 et 3.

Il est d’usage de viser au préambule les dispositions constituant le fondement du projet et celles que celui-ci tend à modifier formellement.

Les alinéas 2 et 3 doivent donc être omis.

Alinéa 4.

A l’alinéa 4, il faut écrire : "... donné le 15 février 1991".

Dispositif.

Article 1er.

1. L’usage recommande de remplacer les tirets par des 1°, 2°, 3° ...

2. De l’accord du délégué de l’Exécutif, il convient d’écrire, au quatrième tiret devenant 4° :

"4° "Organisme d’épuration" : l’association de communes agréée par l’Exécutif régional wallon conformément aux articles 17 et 18 du décret :".

Chapitre II.

La division du chapitre II en sections est inutile, chacune d’elles ne comportant qu’un article.

Article 3.

1. S’il est vrai qu’en vertu de l’article 18, 1°, du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, les organismes d’épuration doivent élaborer des programmes annuels d’assainissement

assurant, pour un ressort territorial déterminé, la réalisation des programmes d'épuration visés à l'article 16, ledit décret ne prévoit pas l'établissement, par l'Exécutif, d'un "programme annuel". Seule est prévue la "mise à jour annuelle du programme pluriannuel", mise à jour qui ne concerne, du reste, pas tous les éléments du programme (article 16, § 3, du décret).

Le texte en projet doit être revu en conséquence.

Par ailleurs, l'article 3, § 1er, alinéa 2, prévoit que l'avant-projet doit être conforme au programme triennal, "sauf exception dont la nécessité est démontrée".

Une telle exception aurait pour effet de vider la règle de son contenu. Elle doit être omise.

Article 4.

La disposition en projet tend à permettre au ministre d'imposer "des procédés alternatifs techniquement et économiquement justifiés" pour la réalisation des ouvrages d'épuration ou de collecte d'eaux usées.

Pareille disposition est dépourvue de fondement légal.

En effet, aux termes de l'article 20, § 3, du décret :

> "Les projets relatifs à des travaux destinés à assurer l'épuration des eaux de surface doivent s'intégrer dans la programmation visée à l'article 16 et satisfaire aux règles techniques définies en vertu de l'article 8 et aux critères fixés par l'Exécutif".

En d'autres termes, l'organisme réalise les travaux prévus à son programme annuel, établi conformément à la programmation triennale; ces travaux doivent respecter les règles techniques et les critères fixés par l'Exécutif. Celui-ci ne peut autoriser l'un de ses membres à imposer, en outre, dans des cas particuliers la réalisation d'ouvrages suivant des procédés alternatifs.

En conséquence, la disposition doit être omise et la numérotation des articles suivants adaptée.

Article 6.

1. La disposition en projet contient, en ses paragraphes 1er et 2, des énumérations qui doivent être continues et groupées dans un seul alinéa, sans phrases incidentes.

2. Le texte contient également de nombreuses répétitions, notamment en ce qui concerne les frais de justice.

3. Au paragraphe 2, 10°, les mots "pour approbation" sont impropres. Il faut écrire : "pour vérification".

L'observation vaut également pour les articles 10, § 1er, 19 et 27, alinéa 2.

4. Au 12°, il est prévu :

> "les frais relatifs aux études réalisées dans le cadre d'impositions légales ou réglementaires, en ce compris les études d'incidences sur l'environnement".

Le terme "impositions" est impropre. Il faut écrire :

"12° les frais relatifs aux études imposées par des dispositions légales ou réglementaires, en ce compris ...".

Article 7.

1. Au 1°, il va de soi que les égouts ne peuvent constituer des dépenses; il faut écrire :

"1° celles relatives aux égouts d'évacuation des ...".

En outre, il faut écrire in fine : ", sauf dans les cas particuliers où, pour des raisons spécifiques, l'administration admet la dépense".

2. Par ailleurs, conformément à l'observation générale, le 3° doit être rédigé avec davantage de clarté.

Article 8.

A la fin de l'alinéa 2, il faut écrire : "... admises par l'administration".

Article 9.

Par sa rédaction particulièrement défectueuse, la disposition ne traduit pas les intentions de l'auteur du projet, telles que le Conseil d'Etat les entrevoit.

Le texte doit être entièrement revu.

L'observation vaut également pour l'article 16.

Article 10.

1. Le paragraphe 1er se réfère à la mission confiée à l'organisme d'épuration par l'article 18 du décret.

Cette disposition décrétale énonce plusieurs missions.

Invité à préciser quelle est celle que vise le texte en projet, le délégué de l'Exécutif n'a pu fournir d'autre explication que celle consistant à dire qu'il s'agit plus d'une mission d'études que d'une mission d'investissement.

L'explication n'est pas suffisante.

Le texte doit être revu.

2. Le paragraphe 2 se fonde vraisemblablement sur l'article 18, 6°. Il est, dès lors, inexact d'écrire que les conventions sont "présentées à l'approbation du ministre"; elles ne peuvent, en effet, qu'être "conclues et signées par le ministre".

Par ailleurs, il faut écrire "sont déterminées" et "sont conclues ...".

Article 11.

Le texte est équivoque. Il pourrait donner à penser que le forfait serait applicable à des frais non justifiés, voire inexistants. Sans doute, faut-il comprendre qu'en réalité l'auteur du projet souhaite que les frais généraux soient pris en considération à raison de deux et demi pour cent du coût des travaux et des essais géotechniques.

Article 13.

1. La division en paragraphes ne peut être utilisée pour numéroter une subdivision ou une énumération.

L'article doit dès lors être rédigé sur le modèle suivant :

"Art. 13. Lorsque l'organisme d'épuration effectue lui-même les études et assure la direction des travaux autres que les collecteurs et les essais géotechniques :

1° ...;
a)...;
b) ...;
c) ...; etc.

2° ...;

3° ... .

Lorsque l'organisme d'épuration ...".

2. Au paragraphe 2, devenant l'alinéa 2, le terme "sous-traite" veut, sans soute, signifier, "donne en sous-traitance".

Par ailleurs, au lieu de "pour approbation", mieux vaut écrire : "pour accord".

3. La rédaction du texte étant particulièrement défectueuse, il doit être réécrit. La même observation vaut pour l'article 14.

Article 18.

Le paragraphe 3 se réfère à la procédure d'expropriation judiciaire de droit commun, oubliant que la procédure usuelle est celle de l'expropriation pour cause d'extrême urgence, dans laquelle interviennent le juge de paix, le tribunal de première instance, la cour d'appel, la Cour de cassation et, le cas échéant, le Conseil d'Etat.

Le texte doit être revu sur ce point.

Par ailleurs, d'une lecture difficile, l'ensemble de l'article doit être réécrit.

Article 19.

La disposition en projet prévoit que le contenu du dossier de projet de travaux est "défini par circulaire ministérielle". Le renvoi à une circulaire ministérielle doit être banni puisqu'en principe, une circulaire ne peut constituer qu'une mesure d'ordre intérieur dépourvue de caractère réglementaire.

Il faut donc prévoir que le contenu du dossier est défini, par arrêté, par le ministre.

L’observation vaut également pour les articles 21, alinéa 2, 24, 2°, et 29.

Article 20.

Des explications fournies par le délégué de l’Exécutif, il ressort que "la subvention" visée à l’alinéa 2 ne se réduit pas à "l’intervention dans les frais d’études, y compris de stabilité et les frais généraux sur base de l’estimation du coût des travaux et du coût des essais". Il s’agit plutôt de l’ensemble de la subvention pour les travaux.

Le texte doit être revu afin d’éviter toute ambiguïté à cet égard.

Article 23.

In fine, il faut écrire : "... que de l’accord du ministre, après avis donné par l’administration".

Articles 24 et 25.

1. Il ne convient pas d’établir une subdivision en 1° et 2°.

La phrase introductive qui commence par les mots "En ce qui concerne ..." doit être intégrée à la première phrase des 1°.

2. Aux 1°, les mots "approbation du ministre", sont impropres. Il faut écrire : "Il est soumis à l'accord du ministre ...".

Article 26.

1. Aux 2° et 3°, il faut écrire :

"2° 15 % après l'accord donné sur le projet par ...;

3° 25 % dès que le ministre, après avoir pris l'avis de l'administration, a donné son accord sur le compte final des marchés, hors T.V.A.".

2. Le Conseil d'Etat s'interroge sur la portée de l'alinéa 2, compte tenu des dispositions antérieures du projet qui fixent forfaitairement les frais généraux et les frais d'études, y compris celles relatives à la stabilité.

Article 27.

La règle énoncée à l'alinéa 1er ne concerne que les dépenses visées à l'article 6, §§ 1er et 2, 4°. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la raison pour laquelle les autres dépenses pourraient ne pas être soumises à cette règle, spécialement lorsqu'il s'agit de marchés publics.

Article 29.

Il faut écrire, à l'alinéa 1er : "... des dépenses admises par l'administration".

Article 31.

L'arrêté royal du 13 mai 1960 relatif à l'intervention de l'Etat en matière de subsides pour l'exécution de travaux d'hygiène exécutés à l'initiative de certaines sociétés intercommunales, doit être entièrement abrogé en ce qui concerne la Région wallonne.

Dès lors, dans la disposition en projet, il convient d'omettre les mots : "... l'article 1er de ...".

Article 32.

La disposition de l'alinéa 2 est ambiguë. Elle peut, en effet, s'interpréter comme imposant au ministre l'obligation de conclure, dans un délai d'un an au maximum, des conventions particulières remplaçant les dispositions, relatives aux études préparatoires, contenues dans les conventions du 21 décembre 1977; une telle interprétation impliquerait que le ministre se verrait conférer le pouvoir d'imposer des clauses aux cocontractants, contrairement au principe de la liberté des conventions que consacre le Code civil auquel renvoie explicitement l'article 71 du décret.

Suivant une autre interprétation, le texte en projet pourrait signifier que le ministre aurait la faculté de négocier et de conclure des conventions particulières remplaçant les dispositions relatives aux études préparatoires des conventions du 21 décembre 1977. Dans cette hypothèse, la disposition serait inutile, car elle ferait double emploi avec l'article 20, § 1er, alinéa 2, du décret.

L'alinéa 2 de l'article 32 doit, dès lors, être omis.

Article 33.

L'alinéa 1er impose au paiement de dépenses à effectuer en exécution de conventions ou avenants antérieurs à l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, la condition que ces dépenses aient fait l'objet d'un engagement budgétaire.

Aucune disposition législative ne permet d'imposer une telle dérogation à l'article 1134 du Code civil.

Serait, de même, méconnu l'article 1134 du Code civil si, comme le prévoit l'alinéa 2, "les frais de prestations reprises à l'alinéa c de l'article 6, § 2, 2°" devaient être "subsidiés sur base (de l') arrêté (en projet) pour toutes les acquisitions déjà réalisées par l'organisme d'épuration depuis le 21 décembre 1977, déduction faite des montants desdits frais déjà perçus"; en effet, en ce cas, la subvention serait accordée à des conditions autres, voire moins avantageuses, que celles convenues par les parties.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,

R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. I. KOVALOVSZKY, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. S. SAINT-VITEUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN. C.-L. CLOSSET.