

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 8 février 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987 relatif au Comité de Surveillance de l'Entreprise Régionale de Production et d'Adduction d'Eau, modifiant l'Arrêté du Gouvernement wallon du 1er juillet 1999 visant à réaliser un apport en nature au profit de la SPGE des droits réels relatifs aux biens affectés à l'activité de l'ERPE ainsi que des parts que détient la Région dans le capital de la Société Wallonne des Distributions d'Eau et portant approbation du protocole d'accord entre la Région wallonne, la SPGE et la SWDE relatif à l'usufruit des biens affectés à l'activité de l'ERPE", a donné le 11 février 2000 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre et le préambule s'expriment en des termes quasi identiques.

En l'occurrence, cette motivation telle qu'elle est reproduite dans le préambule du projet d'arrêté est la suivante :

"Vu l'urgence motivée par la nécessité d'assurer la continuité du service public dans le secteur de l'eau en Région wallonne principalement en vue d'assurer la gestion des biens transférés à la SPGE, le protocole d'accord du 11 octobre 1991 étant en effet conclu entre la Région wallonne et la SWDE. Considérant que par les articles 2, 3 et 6 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er juillet 1999, la Région wallonne a transféré l'intégralité des biens de l'ERPE à la SPGE, le protocole d'accord doit d'urgence être modifié pour associer le nouveau propriétaire des biens;"

*

*

*

En vertu dudit article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée aux observations ci-après.

.../...

OBSERVATION GENERALE

L'un des objets essentiels de l'arrêté en projet consiste, pour le Gouvernement, à autoriser la Société publique de gestion de l'eau, en abrégé la "S.P.G.E.", à faire apport en nature à la Société wallonne des distributions d'eau, en abrégé "S.W.D.E.", de l'usufruit des biens affectés à l'activité de l'Entreprise régionale de production et d'adduction d'eau, en abrégé l'"ERPE" (1).

Selon les termes de l'article 4, alinéa 4, en projet de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er juillet 1999 visant à réaliser un apport en nature au profit de la S.P.G.E. des droits réels relatifs aux biens affectés à l'activité de l'ERPE ainsi que des parts que détient la Région dans le capital de la S.W.D.E, cette autorisation se fait sous forme de la conclusion d'un protocole d'accord entre la Région wallonne, la S.W.D.E. et la S.P.G.E., qui détermine les conditions d'exercice du droit d'usufruit et règle notamment les questions relatives à la gestion des biens et le contrôle de l'engagement des parties.

Un protocole d'accord entre ces trois personnes morales est annexé à l'arrêté en projet. L'article 7 de celui-ci porte approbation dudit protocole.

(1) A cette fin, l'arrêté en projet remplace l'article 4, alinéa 4, de l'arrêté précité du Gouvernement wallon du 1er juillet 1999. Les auteurs du projet semblent avoir perdu de vue que l'alinéa 1er de cet article autorise déjà la S.P.G.E. à faire apport à la S.W.D.E. de l'usufruit des biens affectés à l'activité de l'entreprise régionale de production et d'adduction d'eau. En fait, l'ensemble de l'article doit être remanié.

En l'état actuel des dispositions législatives applicables en la matière, le régime ainsi mis en place ne peut être admis.

En effet, ces dispositions - en l'occurrence, d'une part, l'article 17 du décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une S.P.G.E. et, d'autre part, l'article 4, § 1er, du décret du 2 juillet 1987 érigeant en entreprise régionale de production et d'adduction d'eau le service du ministère de la Région wallonne chargé de la production et du grand transport d'eau, tel qu'il a été remplacé par le décret du 15 avril 1999 (1) - permettent au Gouvernement de déterminer les conditions auxquelles l'usufruit des biens affectés à l'activité de l'ERPE peut être apporté à la S.W.D.E.

Mais elles ne prévoient nullement - et elles n'autorisent pas le Gouvernement à prévoir - qu'un protocole conclu entre la Région wallonne, la S.W.D.E. et la S.P.G.E. règle les conditions de cet apport ainsi que de l'exercice du droit d'usufruit cédé à la S.W.D.E.

(1) Voir l'article 3bis du décret du 2 juillet 1987, sur le sort duquel le législateur ne s'est pas expressément prononcé, lorsqu'il a adopté le décret du 15 avril 1999.

On relève au passage que les diverses dispositions législatives citées ne sont pas un modèle de clarté et que leur coexistence suscite d'importantes difficultés.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Intitulé

L'intitulé, particulièrement long, gagnerait à être plus bref. Il est proposé de le rédiger de la manière suivante :

"Arrêté du Gouvernement wallon modifiant divers arrêtés en matière de gestion de l'eau.".

Préambule

Compte tenu des observations générale et particulières formulées dans le présent avis, il n'est pas fait de remarques à propos du préambule.

Dispositif

Article 1er

1. Dans la phrase liminaire de l'article 1er du projet, il convient de citer la modification antérieurement apportée à l'article 2 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987 relatif au comité de surveillance de l'ERPE. Cet article a, en effet, été remplacé par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 novembre 1991.

.../...

2. Dans l'article 2, § 1er, en projet, il y a lieu d'identifier les différents éléments de l'énumération par "1°", "2°", "3°", etc., au lieu de les identifier par des tirets (1).

3. Il appert du même article 2, § 1er, en projet que le comité de surveillance de l'ERPE est composé, notamment, "d'un représentant de l'inspection des finances" et "d'un représentant de la Cour des comptes", qui y siègent avec voix consultative.

Une telle disposition pourrait conduire à perdre de vue que les inspecteurs des finances et de la Cour des comptes doivent exercer en propre les missions de contrôle qui leur sont reconnues.

En outre, s'agissant de la Cour des comptes, il importe de rappeler que seule la loi peut en déterminer les attributions (2).

Par contre, rien ne s'oppose à ce que le Gouvernement permette au comité de surveillance d'inviter à ses réunions l'inspecteur des finances chargé du contrôle de

(1) Cette observation avait déjà été formulée par la section de législation du Conseil d'Etat dans son avis n° L. 18.225/9, donné le 9 novembre 1987, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon relatif au comité de surveillance de l'ERPE.

(2) Ceci en vertu de l'article 180, alinéa 3, de la Constitution et de l'article 50, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

l'ERPE ainsi qu'un membre de la Cour des comptes ou un membre de son personnel désigné par celle-ci.

4. En vertu de l'article 2, § 5, en projet,

"Le comité établit son règlement d'ordre intérieur qui est approuvé par le Ministre ayant l'Eau dans ses attributions.".

Il convient que le Gouvernement fixe, lui-même, à tout le moins, les règles essentielles de fonctionnement du comité de surveillance.

Article 2

1. Dans la phrase liminaire, il convient de citer la modification antérieurement apportée à l'article 3 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987 précité. Cet article a, en effet, été modifié par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 novembre 1991.

2. Outre ce qui a été dit dans l'observation générale à propos du "protocole d'accord conclu entre la Région wallonne, la S.P.G.E. et la S.W.D.E. relatif à l'usufruit des biens affectés à l'activité de l'ERPE", le texte par lequel l'article 2 suggère de remplacer l'article 3 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987 précité détermine les attributions du comité de surveillance en des termes qui sont trop vagues (ainsi : "le comité de surveillance contrôle l'application des décrets et

.../...

arrêtés" ou "il donne son avis sur l'élaboration du budget").

Le texte doit être précisé.

Articles 3 et 4

Ces articles n'ont pas une portée générale et impersonnelle, ils n'ont pas pour vocation de s'appliquer à un nombre indéterminé de situations; ils épuiseront leurs effets par une seule application, à savoir l'octroi à la S.P.G.E. de droits sur les installations énumérées.

Ils ne présentent, dès lors, pas le caractère de généralité propre aux arrêtés réglementaires (1), requis au sens de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat pour faire l'objet d'un avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Aussi n'est-il pas fait d'observation à leur sujet.

(1) F.M. REMION, "La compétence de la section de législation du Conseil d'Etat, suivant sa jurisprudence", R.J.D.A., 1957, p. 164; M. LEROY, Les règlements et leurs juges, Bruylant, Bruxelles, 1987, p. 23; M. UYTENDAELE, Regards sur un système institutionnel paradoxal, Précis de droit public belge, Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 460.

Article 5

Le texte par lequel cet article suggère de remplacer l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 26 novembre 1987 précité doit être complété pour déterminer les règles régissant l'établissement des comités de gestion, les missions de ceux-ci ainsi que les règles essentielles de leur fonctionnement.

OBSERVATIONS FINALES

1. Il convient d'éviter un usage abusif des majuscules. C'est ainsi, par exemple, que l'on écrira "l'arrêté de l'Exécutif régional wallon" au lieu de "l'Arrêté de l'Exécutif régional wallon" dans la phrase liminaire de l'article 1er, et "d'un représentant du ministre ayant l'eau dans ses attributions" au lieu de "d'un représentant du Ministre ayant l'Eau dans ses attributions" au début de l'énumération qui figure à l'article 2, § 1er, en projet, à l'article 1er du projet. L'observation s'applique, également, à de nombreux autres endroits du projet, notamment à l'identification des personnes énumérées dans cette dernière disposition.

.../...

2. Le projet fait usage à de nombreuses reprises des sigles "S.W.D.E.", "S.P.G.E." et "ERPE". Tantôt ils sont utilisés sans qu'il soit fait usage de points entre les initiales qui les composent, tantôt des points y figurent (1). A défaut de règle légistique clairement établie relative à l'usage de points dans les sigles, il convient à tout le moins de veiller à uniformiser la manière de citer ces sigles dans un même texte.

(1) Voir l'article 6 du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. C. AMELYNCK, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN