

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 32.669/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION 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 7 décembre 2001, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à la création d'un Fonds social de l'eau en Région wallonne", a donné le 22 avril 2002 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET

1. L'avant-projet de décret prévoit la création d'un "Fonds social de l'eau", alimenté par une contribution financière mise à charge des organismes et sociétés de distribution d'eau (dénommés ci-après : les "distributeurs"). Ce Fonds est tout particulièrement destiné à intervenir dans le paiement des factures d'eau de certains consommateurs.

La question se pose de savoir quel est le titre de compétence qui permet à la Région wallonne d'établir un tel dispositif.

Celui-ci relève-t-il de la matière de la distribution d'eau, matière que l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue à la Région wallonne, au titre des compétences régionales ?

Ou doit-il plutôt être considéré comme relevant de la politique d'aide sociale au sens de l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, politique attribuée aux Communautés ⁽¹⁾ et pour laquelle la Région wallonne exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française ⁽²⁾ ?

Comme l'indique l'exposé des motifs, "le but premier" du dispositif envisagé "est de pouvoir aider les consommateurs momentanément en difficulté de paiement de leur facture d'eau". Le texte vise, à cet égard, les personnes qui sont susceptibles de bénéficier d'une aide sociale en vertu de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale; ce sont, au demeurant, ces centres qui sont chargés de décider de l'octroi de l'intervention financière envisagée.

(1) Voir tout particulièrement le littéra b) de cette disposition de la loi spéciale du 8 août 1980, qui reconnaît aux Communautés la compétence d'"octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires" par rapport à ceux qui sont consacrés dans les dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale qui sont de la compétence de l'autorité fédérale.

(2) Article 3, 7°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

Conçu dans cette optique, plutôt que comme un dispositif tendant à régler à proprement parler la distribution d'eau ⁽³⁾, l'avant-projet de décret doit être considéré comme relevant de la politique d'aide sociale - laquelle politique tend spécifiquement à fournir une aide aux personnes se trouvant dans le besoin ⁽⁴⁾ -, plutôt que de la distribution d'eau ⁽⁵⁾.

Réglant ainsi une matière, la politique d'aide sociale, pour laquelle la Région wallonne exerce des compétences de la Communauté française, l'avant-projet de décret ne pourra s'appliquer que sur le territoire de la région de langue française, et non pas sur celui de la région de langue allemande.

En outre, conformément à l'article 4, 2°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, le décret devra mentionner, dans un article 1^{er}, qu'il règle, en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 128 de celle-ci ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Ce qui serait le cas, par exemple, d'un texte qui imposerait aux distributeurs l'obligation de garantir à chacun, quelle que soit sa situation personnelle, une quantité minimale d'eau potable gratuite (voir l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 36/98 du 1^{er} avril 1998).

⁽⁴⁾ Cour d'arbitrage, arrêts n° 110/99 du 14 octobre 1999 et n° 101/2001 du 13 juillet 2001.

⁽⁵⁾ Comparer, mutatis mutandis, avec divers avis de la section de législation du Conseil d'Etat, en particulier les avis 17.160/8, 17.171/8, 17.172/8, 17.173/8 et 17.174/8, donnés le 19 mars 1986 sur diverses propositions de loi relatives à la fourniture d'eau, de gaz et d'électricité (Doc. Ch., sess. 1985-1986, n° 235/2); l'avis 26.741/4, donné le 12 janvier 1998, sur l'avant-projet devenu le décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement (Doc. Parl. wall., sess. 1997-1998, n° 371/1, pp. 65 à 67); et l'avis 32.304/3, donné le 22 janvier 2002, sur un avant-projet de loi visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies (Doc. Ch., sess. 2001-2002, n° 1664/1, pp. 12 à 14).

⁽⁶⁾ Conformément à l'article 50, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, les membres du Conseil régional wallon qui ont exclusivement ou en premier lieu prêté serment en allemand ne pourront participer aux votes relatifs à ce texte.

2. Le dispositif financier que met en place l'avant-projet de décret appelle deux observations fondamentales :

a) Il résulte des explications du délégué du gouvernement que le système envisagé, inspiré de dispositifs existants mis en place par certains distributeurs, repose en particulier sur les éléments suivants.

Les distributeurs ne versent au Fonds social de l'eau qu'une partie du montant de leur contribution, celle qui est destinée à couvrir les frais de fonctionnement visés à l'article 7, alinéa 1^{er}, 2^o.

Ils conservent le surplus - dans la pratique, la partie la plus importante du montant de leur contribution -, qu'ils sont tenus d'affecter aux fins que détermine l'article 7, alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o. L'affectation principale consiste en la prise en charge du paiement des factures d'eau de ceux des consommateurs qui bénéficient, sur la base de décisions prises par le ou les centres publics d'aide sociale desservant le territoire que couvrent les distributeurs concernés, du régime d'intervention prévu par l'avant-projet ⁽⁷⁾.

En outre, les distributeurs doivent verser au Fonds les éventuels soldes - qualifiés par l'avant-projet de "soldes excédentaires" - résultant du défaut d'épuisement, lors d'un exercice budgétaire, du montant affecté à la prise en charge des factures d'eau des consommateurs bénéficiant du régime d'intervention. L'exposé des motifs donne à ce sujet le commentaire suivant :

"Au fil du temps, les soldes éventuellement non utilisés par certains C.P.A.S. seront remis à disposition d'un pot commun, qui sera réparti vers ceux qui en ont le plus besoin".

Force est de constater que le texte de l'avant-projet ne reflète pas de manière suffisamment nette ces caractéristiques essentielles du système envisagé.

⁽⁷⁾ Selon les termes de l'exposé des motifs, les centres publics d'aide sociale disposent, en quelque sorte, d'un "droit de tirage" sur les montants que les distributeurs sont tenus d'affecter à cette fin.

Au contraire, plusieurs de ses dispositions sont rédigées en des termes qui donnent à penser que les distributeurs sont tenus de verser la totalité du montant de leur contribution au Fonds social de l'eau ⁽⁸⁾ et que celui-ci intervient lui-même dans le paiement des factures d'eau des consommateurs bénéficiant du régime mis en place ⁽⁹⁾. A cet égard, l'une des difficultés tient sans doute au fait que l'expression "fonds social de l'eau" semble être utilisée dans deux sens différents, désignant tantôt la personne de droit public qu'institue l'avant-projet, et tantôt le dispositif budgétaire que chaque distributeur doit constituer en son sein.

Le texte sera donc revu pour mieux exprimer l'intention de ses auteurs.

A cette occasion, il conviendra notamment de déterminer ce que doit faire le Fonds social de l'eau des "soldes excédentaires" qui lui sont versés chaque année. La section de législation suppose que, dans la logique du système mis en place, c'est aux distributeurs que le Fonds verse le produit lesdits soldes, de manière que ceux-ci soient utilisés, conformément aux critères de répartition des montants disponibles, par les centres publics d'aide sociale concernés.

b) L'avant-projet de décret gagnerait aussi à être précisé sur d'autres questions importantes d'organisation du dispositif financier envisagé. A cet égard, plusieurs des habilitations qui sont données au Gouvernement sont excessivement larges :

- Ainsi, plutôt que d'en abandonner le pouvoir au Gouvernement, l'article 7 doit déterminer lui-même les règles essentielles de répartition du produit des contributions des distributeurs entre les trois catégories de dépenses visées.

⁽⁸⁾ Voir les articles 6 et 7.

⁽⁹⁾ Voir les articles 1^{er}, 3 et 4.

Il conviendrait aussi de fixer les principales règles régissant l'intervention du Fonds dans la prise en charge des frais de fonctionnement visés à l'alinéa 1^{er}, 2^o ⁽¹⁰⁾, ainsi que celles que doivent respecter les distributeurs dans l'exercice de la mission visée à l'alinéa 1^{er}, 3^o.

- L'article 8, § 6, doit également être complété pour déterminer les critères objectifs de répartition des montants disponibles entre centres publics d'aide sociale.

- L'article 9 doit expliciter davantage les obligations incombant aux distributeurs.

Il conviendrait particulièrement de fixer le moment auquel ceux-ci doivent remplir les obligations dont font mention le 1^o et le 2^o de l'alinéa 1^{er}, et de déterminer les principaux éléments dont il doit être rendu compte au Fonds en vertu du 6^o du même alinéa.

En outre, pour assurer l'efficacité du dispositif envisagé, n'y a-t-il pas lieu d'imposer expressément aux distributeurs l'obligation de communiquer au Fonds tous documents et informations nécessaires à la détermination du montant de leur contribution ainsi que des montants dont peuvent disposer les centres publics d'aide sociale ?

3. L'avant-projet de décret accorde la personnalité juridique au Fonds social de l'eau et le classe parmi les organismes d'intérêt public de catégorie A au sens de la loi du 16 mars 1954.

L'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, charge la Société publique de gestion de l'eau (ci-après : "S.P.G.E.") d'assurer la gestion du Fonds. Il renvoie sur ce point à des modalités que devraient définir le Gouvernement et la S.P.G.E. dans un "protocole d'accord".

⁽¹⁰⁾ Ainsi notamment, le texte doit déterminer qui décide la prise en charge de ces frais, à quel moment et sur quelle base.

Ceci ne peut être admis.

En effet, un tel système dénature le régime qu'établit la loi du 16 mars 1954 pour les organismes d'intérêt public de catégorie A et ne peut qu'être source de confusion entre les règles applicables au Fonds social de l'eau et celles, très différentes, qui régissent la S.P.G.E. ⁽¹¹⁾. En outre, conformément à l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est au législateur - et non pas à un "protocole d'accord" comme celui qui est envisagé - qu'il incombe de régler la gestion d'une personne de droit public telle que le Fonds envisagé.

L'avant-projet sera fondamentalement revu sur ce point.

4. Les articles 4 et 5 sont relatifs aux conditions et à la procédure d'octroi, par les centres publics d'aide sociale, de l'intervention financière que prévoit l'avant-projet dans le paiement des factures d'eau de certains consommateurs.

Le décret doit être plus explicite en la matière.

L'habilitation que l'article 4, § 2, donne au Gouvernement est, à cet égard, excessivement large. Ainsi, si la Région wallonne envisage, comme le commentaire de l'article 5 s'en fait l'écho, de mettre en place un régime en vertu duquel les centres publics d'aide sociale prennent leurs décisions sur la base de listes, communiquées par les distributeurs, de personnes en retard de paiement, le décret doit le prévoir et l'organiser expressément.

⁽¹¹⁾ Celle-ci est une filiale spécialisée de la Société régionale d'investissement de Wallonie au sens de l'article 22 de la loi du 22 avril 1962 relative à la Société fédérale d'investissement et aux sociétés régionales d'investissement. Elle est également soumise aux règles particulières résultant du décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau.

En outre, la question se pose de savoir s'il y a lieu d'appliquer à l'octroi de l'intervention financière qui est prévue, les règles administratives auxquelles la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale soumet l'octroi d'une aide individuelle par ces centres ⁽¹²⁾. Le texte sera précisé en conséquence.

En revanche, le droit de recours au tribunal du travail contre une décision du centre public d'aide sociale s'impose en vertu de l'article 71 de la loi du 8 juillet 1976, précitée.

*

* *

Les observations qui ont été faites sont de nature à inciter le Gouvernement à revoir fondamentalement l'avant-projet de décret.

Aussi, celui-ci ne sera-t-il pas examiné plus avant.

⁽¹²⁾ Voir notamment les articles 59, 60 et 62bis de cette loi.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	J. van COMPERNOLLE, B. GLANSDORFF,	assesseurs de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS