

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.820/2/V
DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 4 août 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une société publique de gestion de l'eau et du 7 mars 2001 portant réforme de la Société wallonne des Distributions d'Eau", a donné le 25 août 2003 l'avis suivant :

Observations générales

1. L'un des objets de l'avant-projet de décret à l'examen consiste à donner un fondement légal au dispositif mis en place par l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 mai 2003 relatif au règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires.

Ce dispositif est centré sur l'élaboration, à l'échelle des sous-bassins hydrographiques, de plans d'assainissement déterminant, pour chacune des zones concernées, celui des trois régimes d'assainissement prévus par l'arrêté du 22 mai 2003 précité - le régime d'assainissement collectif, le régime d'assainissement autonome et le régime d'assainissement transitoire - qui est destiné à s'appliquer. Les plans d'assainissement en question ont vocation à remplacer les plans communaux généraux d'égouttage visés par l'article 33 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

Les dispositions de l'avant-projet sur ce point appellent plusieurs observations générales :

a) L'avant-projet consacre deux dispositions nettement distinctes - celles qui sont appelées à remplacer, respectivement, l'article 33 et l'article 35 du décret du 7 octobre 1985 précité -, l'une aux plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique, et l'autre au règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires, lequel contiendrait notamment diverses règles relatives aux régimes d'assainissement.

Or ces dispositions sont étroitement liées : ainsi, l'objet des plans d'assainissement consiste à déterminer, pour chacune des zones concernées, le régime d'assainissement applicable.

En fait, il résulte de l'arrêté précité du 22 mai 2003 que, pour les autorités régionales, les plans en question sont l'un des éléments constitutifs du règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires. En distinguant les dispositions relatives aux plans d'assainissement et celles qui chargent le Gouvernement d'établir le règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires, l'avant-projet de décret ne fait pas apparaître cette caractéristique du dispositif mis en place.

.../...

La structure et le texte des dispositions en projet seront revus en conséquence.

b) Le texte en projet doit être complété pour régler lui-même plusieurs éléments essentiels du dispositif envisagé.

Ainsi :

- il devrait préciser - autrement que par la seule mention des notions d'"agglomération" et de "zone", qui ne sont pas définies - les parties du territoire régional auxquelles est destiné à s'appliquer le dispositif à l'examen;
- il devrait aussi indiquer quels sont les régimes d'assainissement dont il fait état, et déterminer les éléments caractéristiques essentiels de chacun d'eux ⁽¹⁾.

c) L'article 4 de l'avant-projet suggère d'apporter des modifications à l'article 2 du décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau, en vue, selon les termes qu'utilise l'exposé des motifs, d'"articuler les (plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique) avec le programme d'action pour la qualité des eaux".

Il résulte de ces modifications que le programme d'action pour la qualité des eaux serait établi "en une ou plusieurs étapes", l'une de celles-ci étant constituée par l'adoption des plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique. En outre, le texte en projet prévoit que le programme d'action pour la qualité des eaux "intègre" les plans d'assainissement.

Ces dispositions suscitent quelque perplexité.

⁽¹⁾ En ce qui concerne le régime d'assainissement autonome, ceci implique notamment que le législateur fixe les règles essentielles relatives au régime d'assainissement autonome communal que prévoit l'article 7 de l'arrêté du 22 mai 2003.

Ainsi, en prévoyant la possibilité d'établir en plusieurs étapes le programme d'action pour la qualité des eaux, le texte en projet semble avoir logiquement pour effet de soumettre chacune de ces étapes à la procédure d'élaboration du programme. On peut se demander si telle est bien l'intention des auteurs de l'avant-projet. En tout état de cause, une telle solution paraît difficilement concevable en ce qui concerne l'élaboration des plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique, que le texte en projet soumet à une procédure spécifique.

En outre, la section de législation s'interroge sur l'objet et la portée exacts de l'"intégration" des plans d'assainissement dans le programme d'action pour la qualité des eaux.

Eu égard à la volonté des auteurs du texte de faire en sorte qu'une fois adoptés, les plans d'assainissement puissent, selon l'expression utilisée dans l'exposé des motifs, venir "se greffer (...) dans le programme (d'action pour la qualité des eaux)", il est permis de se demander si cette intention ne s'exprimerait pas mieux par une disposition modifiant l'article 2 du décret du 15 avril 1999 précité en ce sens que, dans la description de la situation existante, le programme fait mention des plans d'assainissement adoptés.

d) Dès lors que les plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique ont vocation à remplacer les plans communaux généraux d'égouttage, il appartient au législateur de déterminer le sort à réserver à toutes les dispositions législatives qui font mention de ces derniers.

A cet égard, le texte en projet doit être complété pour déterminer le sort à réserver, en particulier, à l'article 18, alinéa 1^{er}, 6°, du décret du 7 octobre 1985 précité et à l'article 47, 1°, dernier tiret, du décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques.

2. Les auteurs de l'avant-projet suggèrent d'insérer dans le décret du 15 avril 1999 précité plusieurs dispositions réglant l'occupation de fonds privés en vue d'y établir des installations de production ou de distribution d'eau ou d'assainissement des eaux usées.

.../...

Ces dispositions sont appelées à former les articles *4bis* à *4sexies* du décret du 15 avril 1999 précité. Elles figureraient dans le chapitre I^{er} dudit décret

L'insertion des dispositions en projet dans le chapitre I^{er} du décret du 15 avril 1999 précité paraît peu adéquate : en effet, ce chapitre, qui énonce quelques principes fondamentaux de la politique de l'eau et règle l'établissement d'un document - le programme d'action pour la qualité des eaux - sur la base duquel cette politique est destinée à être menée, n'a pas vocation à accueillir des dispositions qui, telles les dispositions à l'examen, règlent de façon assez détaillée un moyen d'action particulier reconnu aux gestionnaires d'installations de production ou de distribution d'eau ou d'assainissement des eaux usées.

La section de législation n'aperçoit pas davantage dans quel autre chapitre du décret du 15 avril 1999 précité les dispositions à l'examen trouveraient leur place.

Mieux vaudrait insérer ces dispositions dans un texte législatif distinct.

Si telle était l'option retenue, il s'indiquerait alors de grouper dans un même texte législatif les dispositions réglant l'occupation, par les installations précitées, non seulement de fonds privés, mais aussi - comme tel est le cas, en l'état actuel du droit en vigueur, de la loi du 17 janvier 1938 réglant l'usage par les autorités publiques, associations de communes et concessionnaires de services publics ou d'utilité publique, des domaines publics de l'État, des provinces et des communes, pour l'établissement et l'entretien de canalisations et notamment des canalisations d'eau et de gaz - de biens du domaine public.

3. Plusieurs dispositions de l'avant-projet - en l'occurrence celles qui sont appelées à former, d'une part, l'article *4ter*, alinéa 3, première phrase, l'article *4quater*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, seconde phrase, et § 2, deuxième phrase, du décret du 15 avril 1999 précité et, d'autre part, l'article *41bis*, § 1^{er}, alinéa 2, seconde phrase, du décret du 7 mars 2001 portant réforme de la Société wallonne des distributions d'eau - chargent directement de missions déterminées un ou plusieurs ministres.

Ceci ne peut être admis.

.../...

En effet, conformément à l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, il n'appartient qu'au Gouvernement, s'il le juge opportun, d'attribuer des compétences à ceux de ses membres qu'il désigne.

Le texte sera revu en conséquence.

Observations particulières

Article 2

La disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 33, § 3, alinéa 2, du décret du 7 octobre 1985 précité, présente un caractère transitoire.

Mieux vaudrait en faire une disposition autonome, insérée à la fin du décret en projet.

En outre, en bonne logique, le régime transitoire à prévoir doit porter, non seulement sur les prescriptions des plans communaux généraux d'égouttage, mais aussi sur les dispositions normatives qui font référence à ces prescriptions.

L'avant-projet sera revu en conséquence.

Article 5

Article 4bis en projet

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, n'y a-t-il pas lieu de prévoir que la notification des travaux doit être faite à tous les titulaires de droits réels sur le bien concerné, et non pas seulement au propriétaire ?

2. Au paragraphe 2, il conviendrait de préciser quel dommage doit être couvert par l'indemnité que prévoit le texte.

.../...

Article 4ter en projet

1. La question se pose de savoir si le pouvoir que l'alinéa 2 reconnaît au Gouvernement est de nature réglementaire ou est plutôt destiné à s'exercer cas par cas.

Il appartiendra aux auteurs du texte de préciser leur intention sur ce point.

2. L'alinéa 5 donne au Gouvernement le pouvoir de déterminer les droits et obligations du locataire éventuel d'un fonds qui fait l'objet d'une vente visée à l'alinéa 4.

La détermination de tels droits et obligations relève a priori de la compétence que détient l'autorité fédérale de régler le contrat de bail.

Le législateur régional ne peut envisager de régler cette matière qu'en se fondant sur le pouvoir que lui reconnaît l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles de prendre "des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles (il n'est pas compétent), dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de (sa) compétence".

Ceci implique :

a) d'une part, que c'est au législateur, et non pas au Gouvernement, qu'il incombe de déterminer les droits et obligations envisagés;

b) et, d'autre part, ces droits et obligations étant précisés, qu'il incombe au législateur de s'assurer que sont remplies les conditions de fond auxquelles il peut être fait usage du pouvoir que lui reconnaît l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, à savoir que les dispositions envisagées sont nécessaires à l'exercice de sa compétence et, conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, que la matière dont il s'agit se prête à un règlement différencié et que l'incidence de la disposition envisagée sur cette matière n'est que marginale ⁽²⁾.

Le texte sera revu en conséquence.

⁽²⁾ Ces deux conditions résultent d'une jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage, depuis l'arrêt n° 7 du 20 décembre 1985.

Article 4^{quater} en projet

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, dans la seconde phrase, les mots "du réseau" seront remplacés par les mots "des installations".

En outre, au paragraphe 1^{er}, alinéa 3, les mots "des infrastructures de réseau" seront également remplacés par les mots "des installations".

Article 8

La question se pose de savoir ce qu'est appelée à devenir la convention visée dans la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 40, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 7 mars 2001 précité, si le Gouvernement décide, conformément à la disposition appelée à former le paragraphe 2 du même article, de faire apport à la Société wallonne des eaux des biens faisant partie de la Transhennuyère.

Le texte sera réexaminé sur ce point.

Article 10

La disposition appelée à former l'article 41bis, § 2, du décret du 7 mars 2001 précité règle la succession aux droits et obligations de la Région wallonne relatifs aux biens dont la propriété est transférée à la Société wallonne des eaux par ou en vertu de ce décret.

Il ne peut être perdu de vue qu'en vertu du texte actuellement en vigueur du décret du 7 mars 2001 précité, la propriété d'un certain nombre de ces biens a été transférée à la Société publique de gestion de l'eau.

La question se pose de savoir comment il y a lieu de régler la succession aux droits et aux obligations dont cette dernière société est devenue titulaire, à la suite dudit transfert.

.../...

L'avant-projet de décret sera réexaminé en tenant compte de cette observation.

Article 12

La section de législation n'aperçoit pas pour quel motif est prévue la participation de la Société publique de gestion de l'eau à la convention qu'envisage cette disposition, dès lors que, selon l'avant-projet de décret, cette société n'a plus vocation à intervenir dans la gestion des biens dont il s'agit.

Si les auteurs du texte renoncent à prévoir la participation de la Société publique de gestion de l'eau à ladite convention, la question se pose de savoir s'il ne s'indiquerait pas d'insérer plutôt les dispositions à convenir dans le contrat de gestion que doivent conclure la Région wallonne et la Société wallonne des eaux.

Le texte en projet sera réexaminé en tenant compte de cette observation.

Article 13 ⁽³⁾

Vu la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article 41 du décret du 7 mars 2001 précité, il n'y a pas lieu, dans le texte à l'examen, de faire mention de cet article.

Article 14 ⁽⁴⁾

Selon la disposition en projet, les articles 9, 10 et 11 produisent leurs effets le 17 mars 2001.

⁽³⁾ Et non pas article 14, comme l'indique erronément le texte soumis au Conseil d'État.

⁽⁴⁾ Et non pas article 15, comme l'indique erronément le texte soumis au Conseil d'État.

Une telle rétroactivité ne peut être admise que s'il est établi qu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général.

L'exposé des motifs se limite, à cet égard, à déclarer que la rétroactivité en question "est essentielle, car ce dispositif ⁽⁵⁾ remplace celui mis en place initialement par le décret du 7 mars 2001 qui avait pris ses effets le 17 mars 2001". Cette justification est fort elliptique et demanderait à être précisée.

En tout état de cause, il convient d'observer :

- 1° qu'en tant qu'elle porte sur des dispositions s'imposant aux tiers, la rétroactivité envisagée est de nature à mettre ceux-ci dans une situation de très grande insécurité juridique;
- 2° que la rétroactivité de certaines des dispositions figurant aux articles 9, 10 et 11 se conçoit malaisément eu égard à l'objet même de ces dispositions - ainsi en va-t-il, en particulier, des dispositions appelées à former l'article 41*bis*, § 1^{er}, et l'article 41*ter*, du décret du 7 mars 2001.

La disposition à l'examen sera réexaminée en tenant compte de ce qui précède.

⁽⁵⁾ A savoir celui qui résulte des articles 9, 10 et 11.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. QUERTAINMONT,	
	F. DELPÉRÉE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Y. KREINS