

SL

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.524/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, des Finances, de l'Équipement et du Patrimoine de la Région wallonne, le 2 décembre 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 27 janvier 1998 instituant une police de la conservation du domaine public régional des voies hydrauliques et en réglementant les conditions d'exercice", a donné le 28 décembre 2005 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

Formalité préalable

Conformément à l'article 5, 2°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, l'avant-projet doit recevoir l'accord formel du Ministre du Budget.

L'auteur de l'avant-projet veillera au bon accomplissement de cette formalité préalable.

Dispositif

Article 1^{er}

Dans la phrase liminaire de l'article 1^{er} de l'avant-projet, il convient d'identifier le texte modifié par la mention de sa nature, de sa date et de son intitulé complet.

Dans les autres dispositions, il y a lieu d'ajouter "du même décret" pour l'identifier.

Article 3

1. Afin d'assurer le respect des articles 38 et 39 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les deux dispositions insérées par l'article 3 dans le décret précité du 27 janvier 1998 doivent faire l'objet de deux dispositions distinctes.

2. À l'article 6*bis*, en projet, du décret du 27 janvier 1998 instituant une police de la conservation du domaine public régional des voies hydrauliques et en réglementant les conditions d'exercice, il convient de définir plus précisément quelles sont, parmi les différentes autorisations énumérées à l'article 6 du décret précité, celles qui peuvent être soumises à la redevance prévues par la disposition; il ne pourrait en tout cas s'agir des autorisations visées à l'article 6, 5°, qui ne portent pas sur l'occupation du domaine public régional.

À cet égard, il peut être noté que, selon le commentaire de l'article 3, les redevances ne concernent que les autorisations d'occupation du domaine régional.

Le texte doit être revu à la lumière de cette observation.

3.1. L'article 3 tend à insérer dans le décret précité du 27 janvier 1998 un article 6*ter*, rédigé comme suit :

"Dans le cadre de transposition ⁽¹⁾ de directives européennes touchant à la protection du domaine public des voies hydrauliques, le Gouvernement wallon est habilité à prendre les mesures réglementaires et notamment à édicter tout barème des redevances qui seraient imposées par ces directives."

3.2. Il résulte du commentaire de ce texte que l'insertion de cette disposition a pour objectif exclusif de donner suite à une mise en demeure de la Commission européenne du 9 juillet 2004 faisant état de ce que la Région wallonne n'avait pas transposé, dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 relatif aux installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, l'article 8 de la directive 2000/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison.

Cette dernière disposition de la directive impose la création d'une redevance pour couvrir "les coûts des installations de réception portuaires destinées aux déchets d'exploitation des navires, y compris le traitement et l'élimination des déchets".

⁽¹⁾ Lire "de la transposition".

3.3. L'article 60 du décret de la Région wallonne du 27 juin 1996 relatif aux déchets dispose :

"Le Gouvernement arrête, dans les limites de la compétence de la Région, toute mesure nécessaire en vue de l'exécution des règlements et directives des Communautés européennes en matière de déchets."

Cette disposition procure le fondement légal à l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 précité, qui, aux termes de son article 1^{er}, transpose la directive 2000/59/CE précitée.

3.4. Comme le relève le commentaire de l'article 3 du projet, cette transposition n'a toutefois pas été complète, l'article 8 de la directive précitée n'ayant pas été transposé.

Dans un projet d'arrêté, devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003, précité, le Gouvernement avait envisagé l'adoption d'un article 10, ayant cet objet et ainsi rédigé :

"§ 1^{er}. Le gestionnaire du port assure la perception des redevances liées au dépôt des déchets d'exploitation des navires.

§ 2. Le gestionnaire du port peut réduire le montant des redevances si la gestion, la conception, l'équipement ou l'exploitation du navire du point de vue de l'environnement sont tels que le capitaine peut démontrer que le navire produit des quantités réduites de déchets d'exploitation."

3.5. Saisie de ce projet, la section de législation du Conseil d'État avait formulé l'objection suivante :

"Les redevances ne peuvent être établies que par une loi ou un décret. Ni l'article 60 du décret du 27 juin 1996, précité, ni la loi du 21 juin 1937 relative à la création du Port autonome de Liège ⁽²⁾ ne comportent une telle disposition.

La transposition de l'article 8 de la directive doit se faire par une disposition décrétable. L'article 10 de l'arrêté en projet doit par conséquent être omis" ⁽³⁾.

⁽²⁾ La référence à la loi du 21 juin 1937 s'explique par le fait que le projet examiné l'invoquait comme fondement légal; la mention de cette loi à ce titre a été remplacée par celle de l'article 60 du décret précité du 27 juin 1996, à la suite d'une autre observation formulée dans le même avis.

⁽³⁾ Avis 34.912/4 du 20 février 2003.

Cette observation a été suivie par le Gouvernement.

3.6. En tant que l'article 6ter en projet tend à habiliter le Gouvernement "à édicter tout barème des redevances qui seraient imposées par [les] directives [touchant à la protection du domaine public des voies hydrauliques]", il a été donné suite de manière satisfaisante à cette observation ⁽⁴⁾.

En principe, l'intervention décrétaie en matière de redevance, requise par l'article 173 de la Constitution, doit être précise, ce qui n'exclut pas que le Gouvernement reçoive une habilitation pour régler les éléments autres que ceux portant sur l'objet de la redevance.

En l'espèce, il est satisfait à cette exigence. En effet, la disposition en projet contient, même si c'est de manière implicite, le principe de la redevance, et ce, dans une matière suffisamment circonscrite par la référence faite aux "directives européennes touchant à la protection du domaine public des voies hydrauliques", l'habilitation portant elle-même sur des redevances "imposées" par ces directives.

3.7. Cette disposition décrétaie, qui tend à transposer une directive européenne, trouverait mieux son siège dans le décret précité du 27 juin 1996 relatif aux déchets, dont il faut rappeler que son article 60 procure le fondement légal à l'arrêté précité du 27 février 2003, texte tendant lui-même à transposer la plupart des dispositions de la directive 2000/59/CE, précitée, et non dans le décret précité du 27 janvier 1998, dont l'objet est tout autre, constituant un décret de police relative au domaine public.

3.8. Par ailleurs, en tant que l'article 6ter en projet habilite le Gouvernement à prendre "les mesures réglementaires" pour transposer les "directives européennes touchant à la protection du domaine public des voies hydrauliques", la disposition fait partiellement double emploi avec l'article 60 du décret précité du 27 juin 1996.

⁽⁴⁾ Les observations qui suivent, sous les n^{os} 3.6 à 3.8, se situent dans le contexte juridique proposé par l'avant-projet à l'examen, où l'habilitation envisagée est strictement réglementaire. Les questions traitées se posent différemment lorsque la norme législative habilite le pouvoir exécutif à abroger, remplacer, modifier ou compléter la loi, le décret ou l'ordonnance en vue de la transposition d'une directive européenne.

En tant qu'elle concerne d'autres aspects de la protection du domaine public des voies hydrauliques que ceux qui sont relatifs aux déchets et pour autant que telle soit l'intention de l'auteur du projet, elle est formulée de manière trop générale. On peut relever notamment que, par son objet, elle pourrait porter sur d'autres directives, non précisées, que celles qui, comme la directive 2000/59/CE, précitée, portent sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison.

Or, même s'il est admissible en principe que le décret habilite le Gouvernement à transposer des directives européennes, le législateur doit le faire en pleine connaissance de cause, de manière telle que l'objet de ces directives soit déterminé ou, à tout le moins, déterminable avec suffisamment de précision. Pareille exigence résulte des principes qui gouvernent, en droit interne, les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, lesquels doivent se concilier avec ceux qui, en droit européen, commandent une mise en oeuvre adéquate et effective des normes de droit dérivé.

Si elle est maintenue, l'habilitation devrait être précisée à la lumière des principes qui viennent d'être rappelés.

3.9. L'article 6^{ter} en projet sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. Y. CHAUFFOUREAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS