

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 40.888/2/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'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 12 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "modifiant le livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau, relatif à la simplification administrative", a donné le 31 juillet 2006 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.

Formalités préalables

Plusieurs dispositions du projet d'arrêté tendent à modifier des règles organiques concernant l'octroi de subventions. Ainsi en va-t-il des dispositions modifiant des règles relatives à la prime à l'installation d'un système d'épuration individuelle ¹.

Conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, 3°, et à l'article 14, alinéa 1^{er}, 1°, b), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, ces dispositions requièrent l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget.

En l'espèce, il ressort des informations communiquées par la déléguée du ministre que l'inspecteur des finances a donné son avis, lequel est favorable, sur le projet d'arrêté, le 6 février 2006. Cet avis doit être visé au préambule.

Par contre, la déléguée a expliqué que l'accord du Ministre du Budget n'avait pas été sollicité. Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité. Cela fait, l'accord du Ministre du Budget devra également être visé au préambule.

⁽¹⁾ Voir en ce sens les modifications qu'il est envisagé d'apporter à la partie III, titre II, chapitre IX, de la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement (articles R.401 à R.417 de ce livre).

Examen du projet

1. Selon ses termes, l'article 1^{er} du projet d'arrêté tend à mettre en oeuvre l'habilitation que l'article 1^{er} du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative donne au Gouvernement d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer les décrets existants dans le but de simplifier les rapports entre les usagers et l'administration.

Il y a lieu, à ce sujet, de faire les observations suivantes :

a) Il résulte de l'article 2, alinéa 1^{er}, du décret-programme du 3 février 2005, que les arrêtés pris sur la base de l'article 1^{er} de ce décret doivent être pris dans les dix-huit mois qui suivent l'entrée en vigueur dudit décret. En vertu de son article 155, celui-ci est entré en vigueur sur ce point dix jours après sa publication au Moniteur belge, laquelle est intervenue le 1^{er} mars 2005.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à ce que les dispositions en projet, en ce qu'elles mettent en oeuvre l'habilitation prévue par l'article 1^{er} du décret-programme du 3 février 2005, soient adoptées en temps utile. À défaut, elles seraient, sur ce point, dépourvues de fondement légal.

Par ailleurs, il est aussi rappelé qu'en vertu de l'article 2, alinéa 3, du décret-programme du 3 février 2005, à défaut d'avoir été ratifiées par décret dans les dix-huit mois de leur entrée en vigueur, les dispositions prises sur la base de l'article 1^{er} de ce décret seraient abrogées de plein droit.

b) Alors qu'il annonce mettre en oeuvre l'habilitation que l'article 1^{er} du décret-programme du 3 février 2005 donne au Gouvernement d'abroger, de compléter, de modifier ou de remplacer des décrets existants, l'article 1^{er} du projet d'arrêté contient, non seulement des dispositions qui ont un tel objet, mais aussi des dispositions, prises en exécution de la partie décrétable du livre II du Code de l'environnement, dont le seul objet est de modifier des textes de caractère réglementaire.

.../...

Ce faisant, l'article 1^{er} en projet crée à tout le moins une situation équivoque, de nature à établir un risque important de confusion entre des dispositions de nature législative et des dispositions de nature réglementaire.

Ainsi, il pourrait donner à penser que les modifications qu'il apporte à des textes de caractère réglementaire seraient soumises au régime particulier mis en place par les articles 1^{er} et 2 du décret-programme du 3 février 2005, ceci impliquant notamment qu'il incomberait au législateur, conformément à l'article 2, alinéa 3, du décret-programme du 3 février 2005, de ratifier les dispositions introduisant ces modifications, dispositions qui, de ce fait, acquerraient alors valeur de dispositions de nature législative.

Pour éviter une telle situation, mieux vaudrait prévoir l'adoption de deux arrêtés distincts, tendant, l'un à modifier des dispositions de nature législative sur la base de l'article 1^{er} du décret-programme du 3 février 2005, et l'autre à modifier des dispositions de nature réglementaire en exécution de la partie décrétable du livre II du Code de l'environnement.

c) Parmi les dispositions de nature législative que tend à modifier l'article 1^{er} du projet d'arrêté, figure, notamment, l'article D.242, § 1^{er}, alinéa 2, du livre II du Code de l'environnement.

Cette disposition, qui est relative au Fonds social de l'eau, règle, non pas la matière régionale de la politique de l'eau, mais la politique d'aide sociale, matière pour laquelle la Région wallonne exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française ².

(2) Voir en ce sens l'avis de la section de législation du Conseil d'État 32.669/4, donné le 22 avril 2002, sur l'avant-projet devenu le décret du 20 février 2003 relatif à la création d'un Fonds social de l'eau en Région wallonne (Doc. parl. wall., session 2002-2003, n° 438/1, pp. 11 et 12). L'article D.234 du livre II du Code de l'environnement confirme expressément cette analyse, en précisant que les dispositions relatives au Fonds social de l'eau règlent, en vertu de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 128, § 1^{er}, de celle-ci, et qu'elles ne s'appliquent que sur le territoire de la région de langue française.

Or, l'habilitation que l'article 1^{er} du décret-programme du 3 février 2005 donne au Gouvernement de modifier des décrets existants concerne uniquement les matières régionales, et non pas celles pour lesquelles la Région wallonne exerce les compétences de la Communauté française ³.

Pour ces dernières matières, c'est dans une autre disposition législative, l'article 2 du décret du 20 octobre 2005 visant à la simplification administrative pour les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution, que le Gouvernement puise une habilitation analogue à celle que lui donne l'article 1^{er} du décret-programme du 3 février 2005 ⁴.

Pour éviter toute confusion entre ces deux sphères de compétences, la modification qu'il est envisagé d'apporter à l'article D.242, § 1^{er}, alinéa 2, du livre II du Code de l'environnement fera l'objet d'un arrêté autonome, pris en exécution du décret du 20 octobre 2005 et indiquant, conformément à l'article 4, 3°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 relatifs au transfert de l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, qu'il règle, en vertu de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 128 de celle-ci.

d) Parmi les dispositions de nature législative que tend à modifier l'article 1^{er} du projet d'arrêté, il en est qui, à ce jour, ne sont pas en vigueur : il s'agit, en l'occurrence, des articles D.127, alinéa 4, D.144, § 2, et D.428, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement ⁵.

(3) Voir en ce sens l'avis de la section de législation du Conseil d'État 38.314/4, donné le 27 avril 2005, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon modifiant le décret du 29 avril 2004 relatif à l'organisation du transport médico-sanitaire.

(4) Les conditions de mise en oeuvre du pouvoir que le décret du 20 octobre 2005 reconnaît au Gouvernement de modifier des décrets existants sont les mêmes que celles prévues par le décret-programme du 3 février 2005. Ainsi, selon l'article 3, alinéas 1^{er} et 3, du décret du 20 octobre 2005, d'une part, les arrêtés envisagés doivent être pris dans les dix-huit mois suivant l'entrée en vigueur du décret-programme du 3 février 2005 et, d'autre part, à défaut d'avoir été ratifiés par décret dans les dix-huit mois de leur entrée en vigueur, ces arrêtés sont abrogés de plein droit.

(5) Voir sur ce point l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 mars 2005 relatif au livre II du Code de l'environnement, contenant le code de l'eau.

Le projet d'arrêté risque, sur ce point, d'être source de confusion. Ainsi, il pourrait donner à penser que les modifications apportées à ces dispositions entrent en vigueur en même temps que les autres modifications qu'il apporte à l'ordonnancement juridique, alors que, par hypothèse, elles ne peuvent entrer en vigueur avant que les dispositions qu'elles modifient n'entrent elles-mêmes en vigueur. En outre, des difficultés ne manqueraient pas de surgir à propos du point de savoir dans quel délai exact devrait intervenir, en ce qui concerne la modification des dispositions précitées, la ratification législative prévue par l'article 2, alinéa 3, du décret-programme du 3 février 2005.

Aussi, en l'état, mieux vaut-il renoncer à modifier les dispositions précitées.

Par contre, l'objectif poursuivi par le Gouvernement serait adéquatement atteint si celui-ci, se fondant sur l'habilitation que lui donne l'article 1^{er} du décret-programme du 3 février 2005, apportait les modifications envisagées, non pas aux dispositions précitées, mais à celles, actuellement en vigueur, dont l'objet correspond auxdites dispositions, à savoir, respectivement, les articles 75, alinéa 4, et 98, § 2, de la loi du 5 juillet 1956 relative aux waterings, et l'article 5, § 1^{er}, 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.

e) Les modifications de dispositions législatives que prévoient le 19° et le 20° de l'article 1^{er} du projet d'arrêté ne peuvent être considérées comme tendant à "simplifier les rapports entre les usagers et l'administration" au sens de l'article 1^{er} du décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative.

De surcroît, le Conseil d'État n'aperçoit pas auquel des types de mesures qu'énumère l'article 1^{er}, alinéa 2, du décret-programme du 3 février 2005, se rattache le 20° en projet.

Le 19° et le 20° de l'article 1^{er} sont donc dépourvus de fondement juridique.

Partant, ils seront omis.

.../...

2. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté tendent à supprimer l'obligation de communiquer des pièces par la seule voie du pli recommandé à la poste, et à permettre que cette communication se fasse par "toute modalité conférant date certaine à l'envoi", voire par "pli simple".

S'agissant de la communication de pièces par "toute modalité conférant date certaine à l'envoi", il conviendrait, aux fins de garantir la sécurité juridique et le respect du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, de déterminer de manière précise - ou, en ce qui concerne les dispositions du projet d'arrêté qui tendent à modifier des textes de nature législative, de charger le Gouvernement de déterminer de manière précise - les procédés qui sont admis en vue de donner date certaine à l'envoi des pièces.

Quant à l'envoi de pièces par "pli simple", force est de constater qu'il n'offre aucune garantie de sécurité juridique. Aux fins d'assurer celle-ci et le respect du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, mieux vaudrait prévoir la mise en place de systèmes dans lesquels les modes de transmission autorisés sont clairement identifiés et permettent de donner date certaine à l'échange des documents concernés.

3. En vue d'éviter toute atteinte au principe constitutionnel de l'égalité devant la loi et comme en a convenu la déléguée du ministre, il y aurait lieu d'apporter à l'article R.162 du livre II du Code de l'environnement une modification analogue à celle qu'il est envisagé d'apporter à l'article R.152 du même livre.

4. La modification que l'article 2, 5°, du projet d'arrêté suggère d'apporter à l'article R.177 du livre II du Code de l'environnement, concerne uniquement la traduction en langue allemande de cette dernière disposition.

Le Gouvernement n'a pas à prendre de disposition réglementaire à cette fin.

Pour atteindre l'objectif poursuivi, il suffit de publier un erratum au Moniteur belge.

.../...

5. En ce qui concerne le 9° et le 10° de l'article 2 du projet d'arrêté, on peut se demander si les auteurs du texte n'ont pas perdu de vue qu'en vertu de l'article D.229, second tiret, du livre II du Code de l'environnement, le C.V.A. n'est pas appliqué lorsque l'usager bénéficie d'une exemption de la taxe sur le déversement d'eaux usées autres que les eaux usées industrielles.

Compte tenu de cette disposition législative, le Conseil d'État n'aperçoit pas quelle est la raison d'être des dispositions à l'examen.

6. Le projet est dépourvu d'exécutoire; il sera donc complété.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS