

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.049/4
DU 17 SEPTEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 30 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 19 septembre 2008 ^(*), sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau, relatif aux contrats de rivière", a donné l'avis suivant :

(*) Par courriel du 31 juillet 2008.

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.

1. Le projet d'arrêté tend à donner exécution à l'article D.32 du livre II du Code de l'environnement, tel qu'il a été remplacé par le décret du 7 novembre 2007 ⁽¹⁾.

À cette fin, l'article 2 insère dans la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement un nouveau chapitre, intitulé "Contrats de rivière".

Outre quelques définitions, ce chapitre contient diverses sections qui ont trait, pour reprendre les termes de leurs intitulés, à l'"organisation du contrat de rivière", à son "champ d'application géographique", à ses "missions", à son "initialisation", à son "coordinateur", au "protocole d'accord" qu'il est chargé d'établir, à l'"évaluation de l'action des contrats de rivière", à la "reconduction du protocole d'accord", au "financement des contrats de rivière" et aux "conditions d'octroi des subsides" dont ils peuvent bénéficier.

L'article D.32 du livre II du Code de l'environnement habilite le Gouvernement à prendre certaines de ces dispositions.

Il en va ainsi des dispositions par lesquelles, conformément au paragraphe 3, alinéa 3, et au paragraphe 4, alinéa 1^{er}, de l'article D.32, le Gouvernement attribue des missions techniques aux contrats de rivière et détermine les règles d'octroi de subventions à ceux-ci.

⁽¹⁾ Il importe d'observer que l'article 6 du décret du 7 novembre 2007, qui a remplacé l'article D.32 du livre II du Code de l'environnement, n'entrera en vigueur qu'à la date fixée par le Gouvernement (voir l'article 46 du décret du 7 novembre 2007). Il incombe donc au Gouvernement de fixer cette date. La date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet ne pourra bien entendu être antérieure à celle de l'entrée en vigueur de l'article 6 du décret du 7 novembre 2007.

Mais le chapitre que l'article 2 du projet d'arrêté envisage d'insérer dans la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement contient nombre de dispositions qui, comme le font apparaître les intitulés des sections appelées à figurer dans ce chapitre, vont bien au-delà de l'attribution de missions techniques aux contrats de rivière ⁽²⁾ ou de la détermination de règles d'octroi de subventions à ceux-ci ⁽³⁾.

Le Gouvernement ne peut, pour adopter l'ensemble de ces dispositions, se prévaloir du pouvoir général que lui attribue l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles de "(faire) les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets".

En effet, si l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 donne au Gouvernement le pouvoir de dégager du principe et de l'économie générale d'un texte de nature législative les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'il poursuit, il ne l'autorise nullement à étendre ou à restreindre la portée de ce texte, à le compléter ou à le modifier, ou encore à en combler les éventuelles lacunes ⁽⁴⁾.

Or, en l'espèce, force est de constater que de nombreuses règles, autres que celles fondées sur le paragraphe 3, alinéa 3, ou sur le paragraphe 4, alinéa 1^{er}, de l'article D.32 du livre II du Code de l'environnement, auxquelles le Gouvernement entend soumettre les contrats de rivière, notamment en ce qui concerne la création, l'organisation et le fonctionnement des contrats de rivière, le recrutement et les missions du

⁽²⁾ En ce qui concerne l'article R.48 en projet, relatif aux missions des contrats de rivière, il est plus spécialement renvoyé à l'observation n/ 2.

⁽³⁾ On observera tout particulièrement, à cet égard, que, hormis les quelques dispositions dont l'objet spécifique est de régler l'octroi de subventions, le chapitre en projet se présente comme un corps de règles applicables à tout contrat de rivière, que celui-ci bénéficie ou non de subventions de la Région wallonne.

⁽⁴⁾ Le pouvoir réglementaire général d'exécution des décrets que l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 reconnaît aux Gouvernements des Communautés et des Régions est le même que celui que reconnaît au Roi l'article 108 de la Constitution pour l'exécution des lois. Sur la portée et les limites de ce pouvoir, lire Cass., 18 novembre 1924, Pas., 1925, I, p. 25, et 23 septembre 1993, Pas., 1993, I, p. 744; les conclusions du procureur général W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH avant Cass., 17 mai 1963, J.T., 1963, p. 589; M. LEROY, Les règlements et leurs juges, Bruylant, 1987, n/ 16.

"coordinateur de contrat de rivière", ainsi que le protocole d'accord à établir, loin de se limiter à dégager du principe et de l'économie générale de l'article D.32 les conséquences qui en découlent naturellement, ont surtout pour objet de compléter ce texte ou de tenter d'en combler les lacunes ⁽⁵⁾. Elles sont donc dépourvues de fondement légal.

En outre, une des dispositions figurant dans le chapitre en projet, en l'occurrence la seconde phrase de l'article R.47, méconnaît l'article D.32 du livre II du Code de l'environnement : en effet, en prévoyant que "le contrat de rivière du sous-bassin de la Meuse amont peut intégrer les limites géographiques du sous-bassin de l'Oise", cette disposition viole le principe, consacré par l'article D.32, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, du livre II du Code de l'environnement, selon lequel "il peut être créé un contrat de rivière au sein de chaque sous-bassin hydrographique", ce qui implique notamment qu'un contrat de rivière ne peut couvrir le territoire que d'un seul sous-bassin hydrographique ⁽⁶⁾.

2. L'article R.48 en projet tend, comme l'indique l'intitulé de la section dans lequel il est envisagé d'insérer cette disposition, à énumérer les missions des contrats de rivière.

En vertu de l'article D.32, § 3, alinéa 3, du livre II du Code de l'environnement, les missions que le Gouvernement peut attribuer aux contrats de rivière doivent présenter un caractère "technique".

En l'espèce, il s'impose d'observer que, hormis la réalisation de l'inventaire de terrain mentionné au paragraphe 1^{er}, 1/, et dont l'article R.52, § 3, alinéa 1^{er}, en projet

⁽⁵⁾ Le texte de l'article D.32 ne diffère guère, en substance, de celui qui figurait dans l'avant-projet de décret sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 12 février 2007, l'avis 41.887/4. À cette occasion, la section de législation avait souligné le caractère profondément défectueux et lacunaire de la disposition qui lui était soumise (Doc. parl., Parl. wall., 2006-2007, n/ 641/1, p. 33).

⁽⁶⁾ La seconde phrase de l'article D.32, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement permet de déroger au principe selon lequel "il peut être créé un contrat de rivière au sein de chaque sous-bassin hydrographique", mais ceci uniquement lorsqu'il s'agit de créer plusieurs contrats de rivière par sous-bassin hydrographique, et non pas quand il est envisagé qu'un contrat de rivière couvre plusieurs sous-bassins hydrographiques.

précise le contenu, les missions qu'énumère la disposition à l'examen sont présentées en des termes tellement généraux et peu précis qu'il est difficile d'y voir des missions "techniques" au sens de l'article D.32, § 3, alinéa 3, du livre II du Code de l'environnement.

Au demeurant, deux de ces missions - en l'occurrence celles dont font état le 2/ et le 6/ de l'article R.48, § 1^{er}, en projet - ne semblent guère se différencier des missions d'ordre général qu'assignent aux contrats de rivière les alinéas 1^{er} et 2 de l'article D.32, § 3, du livre II du code de l'environnement.

On relève aussi, tout particulièrement, le caractère défectueux et lacunaire du 7/ de l'article R.48, § 1^{er}, en projet : cette disposition ne contient qu'une liste exemplative d'"outils spécifiques" à la réalisation desquels les contrats de rivière doivent contribuer; en outre, elle fait état d'instruments - "l'agenda 21 local" et "le plan de prévention et de lutte contre les inondations et leurs effets sur les sinistrés (plan P.L.U.I.E.S.) adopté par le Gouvernement wallon le 9 janvier 2003" - dont, pour l'heure, aucune disposition normative ne détermine le contenu, ni le régime; enfin, elle est en défaut de déterminer de quelque manière que ce soit comment il incombe aux contrats de rivière de "contribuer à la réalisation" des "outils" envisagés, et à quoi il est exactement fait référence lorsqu'il est question de "la méthodologie mise en place par la Région wallonne".

3. La seconde phrase de l'article D.32, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement charge le Gouvernement d'arrêter les modalités conformément auxquelles, par dérogation à la première phrase, il peut être admis que soient créés plusieurs contrats de rivière par sous-bassin hydrographique. En outre, l'article D.32, § 2, du même livre charge le Gouvernement de déterminer les modalités suivant lesquelles, en cas de pluralité de contrats de rivière au sein d'un même sous-bassin hydrographique, leur action doit être coordonnée.

L'article 3 du projet d'arrêté est pris en vue d'exécuter ces deux dispositions.

Toutefois, il ne les exécute que très imparfaitement.

.../...

D'une part, il n'envisage la possibilité de l'existence de plusieurs contrats de rivière au sein d'un même sous-bassin hydrographique, que pour maintenir des contrats de rivière existants, et ce uniquement jusqu'au 22 décembre 2010. Il s'agirait donc seulement d'un régime transitoire. Ce faisant, le projet d'arrêté méconnaît les dispositions précitées du livre II du Code de l'environnement, qui ont été conçues pour s'appliquer de manière permanente, et non pas comme des dispositions transitoires.

D'autre part, en ce qui concerne l'exécution de l'article D.32, § 2, du livre II du Code de l'environnement, la seule disposition que contienne l'article 3 est celle qui, à l'alinéa 4, prévoit que "les coordinateurs concertent leur méthode de travail afin de s'inscrire d'une manière logique et harmonieuse dans la mise en oeuvre des protocoles d'accord". Une telle disposition n'a, en substance, guère d'autre objet que de rappeler le principe de l'obligation de coordination que formule l'article D.32, § 2, du livre II du Code de l'environnement. L'exécution de ce texte appelle des règles plus précises.

*

* *

Il résulte des observations qui précèdent que le projet d'arrêté doit être fondamentalement revu.

Partant, il ne sera pas examiné plus avant.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE