

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.645/4
DU 7 JANVIER 2009

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 9 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau en ce qui concerne le Fonds de solidarité internationale pour l'eau", a donné 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.

Quant aux formalités préalables

Le projet d'arrêté tend, entre autres, à fixer les règles à suivre pour le financement de projets bénéficiant de l'intervention du fonds de solidarité internationale pour l'eau prévu par les articles D.233*bis* à D.233*bis*-10 du livre II du Code de l'environnement.

Comme le fait apparaître l'article D.233*bis*, 1/, du livre II du Code de l'environnement, et comme le confirme l'article R.320*bis*-1, 2/, en projet, ces projets peuvent résulter de l'initiative, notamment, de "toute ville, commune ou province de la Région".

Or, en vertu des articles 2, a), et 3, § 3, du décret du 1^{er} juillet 1993 portant création d'un conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, l'avis de ce conseil est requis au sujet, notamment, de tout projet d'arrêté du Gouvernement wallon susceptible d'influencer les finances des villes et des communes ⁽¹⁾.

Selon les explications de la déléguée du ministre, le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne n'a, en l'espèce, pas été consulté.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

⁽¹⁾ Les articles 2 et 3 du décret du 1^{er} juillet 1993 ont récemment été remplacés par l'article 15 du décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative. Toutefois, l'entrée en vigueur de l'article 15 du décret du 6 novembre 2008 est soumise à l'adoption d'un arrêté du Gouvernement (voir l'article 43 du décret du 6 novembre 2008), lequel arrêté n'a à ce jour, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, pas encore été pris.

Examen du projet d'arrêté

Observations générales

1. Le projet d'arrêté désigne un service du Gouvernement, la direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du service public de Wallonie, comme organisme chargé de la gestion financière du fonds de solidarité internationale pour l'eau.

Il ne peut être perdu de vue qu'un service du Gouvernement ne peut gérer des ressources financières qu'en respectant les dispositions applicables aux budgets et à la comptabilité de la Région wallonne, notamment l'article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et les lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, applicables à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989.

Or, en l'état, ces dispositions ne prévoient pas la possibilité pour un service du Gouvernement de gérer un mécanisme financier tel que le fonds de solidarité internationale pour l'eau.

Au demeurant, ce mécanisme n'a manifestement pas été conçu pour s'inscrire dans le cadre de dispositions applicables aux budgets et à la compétence de la Région wallonne puisque, comme le relève l'exposé des motifs du projet devenu le décret du 8 mai 2008 modifiant le livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau en ce qui concerne le fonds de solidarité internationale pour l'eau, "le fonds ne relève pas du budget de la Région wallonne". Il ressort en outre, tant des articles D.233bis et D.233bis-3 ainsi que du commentaire de l'exposé des motifs ⁽²⁾ consacrés à ces dispositions, que l'intention du législateur décréteur a été d'établir une distinction claire entre d'une part, l'organisme chargé de la gestion proprement dite du fonds de solidarité internationale pour l'eau et, d'autre part, les services de la Région wallonne.

⁽²⁾ On lit, en effet, dans l'exposé des motifs "La gestion du fonds sera assurée, d'une part, par la Direction des relations internationales du Ministère de la Région wallonne pour tout le volet administration, et d'autre part, par un organisme désigné par le Gouvernement pour la gestion financière du fonds", voir dans le même sens le commentaire sous l'article D.233bis-3 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n/ 755/1, p. 6.)

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. Certaines des dispositions en projet n'ont d'autre objet que de rappeler ou de paraphraser des dispositions figurant aux articles D.233*bis* à D.233*bis*-10 du livre II du Code de l'environnement. Ainsi en va-t-il des dispositions suivantes en projet : l'article R.320*bis*-1, 1/ et 2/ ⁽³⁾; l'article R.320*bis*-4, alinéa 2; l'article R.320*bis*-5, 1/, quatrième tiret ⁽⁴⁾; et l'article R.320*bis*-8, alinéa 1^{er}, en ce qu'il fait mention des dates d'appel et de remise des dossiers de projets.

Par ailleurs, en indiquant que le mot "administration" désigne Wallonie-Bruxelles International, l'article R.320*bis*-1, 4/, en projet n'a d'autre objet que de rappeler l'article D.233*bis*, 4/, du livre II du Code de l'environnement, combiné avec l'accord de coopération du 20 mars 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-capitale créant une entité commune pour les relations internationales de Wallonie-Bruxelles.

De telles dispositions sont inutiles et présentent en outre l'inconvénient d'induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles qu'elles contiennent.

Elles seront donc omises.

⁽³⁾ À l'exception, en ce qui concerne le 2/, des mots "ayant son siège social en Région wallonne". Sur ces mots, voir l'observation particulière sur l'article R.320*bis*-1 en projet.

⁽⁴⁾ Comme l'a confirmé la déléguée du ministre, cette disposition ne fait pas autre chose que rappeler qu'en vertu de l'article D.233*bis*-1, alinéa 2, du livre II du Code de l'environnement, "l'aide humanitaire d'urgence n'est pas financée par le fonds".

Observations particulières

Préambule

1. L'alinéa 1^{er} sera complété par la mention des articles D.233*bis* à D.233*bis*-10.

2. Il convient également de viser l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget, qui ont été donnés, respectivement, le 19 septembre 2008 et le 25 septembre 2008.

Le préambule sera aussi complété par le visa de l'avis du conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, lorsque cet avis aura été donné ⁽⁵⁾.

Dispositif

Article R.320*bis*-1 en projet

Au 2/, le texte précise que, quand le promoteur est une organisation non gouvernementale, cette organisation doit avoir son siège social en Région wallonne.

S'il se conçoit que la Région wallonne soumette l'octroi d'une aide financière à une organisation à la condition que celle-ci dispose d'un siège d'activités sur le territoire de la Région, il est par contre critiquable, au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, d'imposer la localisation en Région wallonne du siège social de l'organisation.

Le texte sera revu en conséquence.

⁽⁵⁾ Voir l'observation sur les formalités préalables.

Article R.320bis-3 et annexe LV en projet

Selon l'article R.320bis-3 en projet,

"La participation à l'alimentation du fonds des distributeurs, des organismes d'assainissement agréés et de la SPGE est actée dans un protocole dont le modèle est fixé à l'annexe LV".

Ce faisant, le projet d'arrêté méconnaît l'article D.233bis-2, alinéa 2, deuxième tiret, du livre II du Code de l'environnement, qui précise que c'est "sur base volontaire" - et donc sans que le Gouvernement puisse imposer unilatéralement d'obligations en la matière, fût-ce par le seul biais de l'établissement d'un modèle de "protocole" - que les distributeurs, les organismes d'assainissement agréés et la S.P.G.E. contribuent à alimenter le fonds de solidarité internationale pour l'eau ⁽⁶⁾.

L'article R.320bis-3 et l'annexe LV en projet seront donc omis.

⁽⁶⁾ Au sujet des "modalités d'alimentation du fonds", le commentaire des articles sous l'article D.233bis-2, s'exprime comme suit : "Après avoir souligné que la Région wallonne peut prendre des décrets organisant la coopération du développement en matière d'eau, le Conseil d'État considère que le mécanisme financier envisagé n'est pas admissible au regard de la répartition des compétences entre l'État et les Régions, en tant qu'il oblige les distributeurs à facturer une contribution qui doit s'analyser comme un impôt. Pour répondre à cette remarque, le projet de décret ne fait pas obligation aux distributeurs d'inclure dans la facture d'eau une telle contribution, comme le prévoyait l'avant-projet soumis au Conseil d'État pour avis, mais encourage une démarche volontaire en leur chef et dans celui des autres opérateurs publics de l'eau (S.P.G.E. et organismes d'assainissement agréés) dans le cadre de leur responsabilité sociale. À cet égard, on relèvera que le contrat de gestion 2007-2011 entre la S.W.D.E. et la Région wallonne prévoit la contribution de solidarité internationale. En outre, la Région peut contribuer également au fonds. De plus, des dons et legs peuvent également de manière complémentaire, alimenter le fonds. La déductibilité fiscale de ces dons sera sollicitée auprès du Ministre fédéral des finances" (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n/ 755/1, p. 6). Voir dans le même sens, le commentaire sous l'article D.233bis-3.

Article R.320bis-5 en projet

En ce qui concerne le troisième tiret du 1/, la déléguée du ministre a expliqué que l'intention des auteurs du texte est de viser les pays sélectionnés comme pays partenaires de la coopération bilatérale directe en vertu de la législation fédérale relative à la coopération internationale belge ⁽⁷⁾.

Mieux vaut rédiger le texte en ce sens.

Article R.320bis-6 en projet

La disposition à l'examen doit être complétée pour déterminer, conformément à l'article D.233bis-6, alinéa 4, du livre II du Code de l'environnement, les modalités selon lesquelles la quotité maximale d'intervention du fonds de solidarité internationale pour l'eau peut être exceptionnellement majorée.

Article R.320bis-7 en projet

Il convient de préciser à quel moment le rapport intermédiaire envisagé par la disposition à l'examen doit être transmis à l'administration.

Article R.320bis-9 en projet

1. Selon l'alinéa 4, c'est l'administration qui assure le secrétariat du comité d'avis visé à l'article D.233bis-8 du livre II du Code de l'environnement.

⁽⁷⁾ Voir, actuellement, l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 25 mai 1999 concernant la coopération internationale belge et l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 26 juin 2000 portant exécution de cette disposition législative.

Ceci ne peut être admis : en effet, conformément à l'article 4, § 3, du décret du 25 mai 1983 modifiant, en ce qui concerne le conseil économique régional pour la Wallonie, la loi cadre du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique et instaurant un conseil économique et social de la Région wallonne, c'est le personnel de ce conseil qui, sauf texte législatif en sens contraire - inexistant en l'espèce -, assure le secrétariat des commissions consultatives créées par la Région wallonne.

Dans l'alinéa 4, les mots "et le secrétariat" seront donc omis.

2. Le texte doit être complété pour fixer, conformément à l'article D.233bis-9, alinéa 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement, les modalités de fonctionnement du comité d'avis.

Article R.320bis-10 en projet

Le texte doit être complété pour déterminer, conformément à l'article D.233bis-8, alinéa 3, du livre II du Code de l'environnement, les modalités de sélection des projets.

Article R.320bis-11 en projet

Le texte doit être complété pour déterminer, conformément à l'article D.233bis-10, alinéa 3, du livre II du Code de l'environnement, le contenu du résumé du rapport annuel des activités du fonds de solidarité internationale pour l'eau.

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