

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.092/4
DU 11 AVRIL 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne, le 14 mars 2012, 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 », 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Le projet d'arrêté est relatif à l'agrément des systèmes d'épuration individuelle pour l'installation desquels est demandée une prime.

Ses dispositions contiennent ainsi des règles organiques concernant l'octroi de subventions.

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', de telles dispositions requièrent l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget.

En l'espèce, comme l'a confirmé la déléguée du ministre, ces formalités n'ont pas été accomplies.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à leur accomplissement.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le projet d'arrêté tend tout spécialement à apporter des modifications aux dispositions de la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement qui sont relatives au comité des experts chargés de l'examen des demandes d'agrément des systèmes d'épuration individuelle (ci-après : « le comité d'experts »).

En l'état, les règles relatives aux missions, à la composition et au fonctionnement de ce comité figurent de manière éparse dans deux divisions distinctes de la partie III de la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement : d'une part, dans le chapitre VII du titre I^{er}, intitulé « Règles de fonctionnement du comité des experts chargés de l'examen des demandes d'agrément des systèmes d'épuration individuelle » ; et, d'autre part, dans la section II du titre II, chapitre IX, qui contient les dispositions organisant l'agrément des systèmes d'épuration individuelle pour l'installation desquels est demandée une prime.

Cette manière de procéder nuit à la bonne compréhension des textes. En outre, elle conduit le Gouvernement à énoncer à plusieurs reprises des règles identiques, faisant double emploi, dans chacune des divisions précitées de la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement ¹.

Pour remédier à cette situation, il s'indiquerait que le Gouvernement mette l'adoption de l'arrêté envisagé à profit pour regrouper et énoncer de manière cohérente l'ensemble des règles relatives au comité d'experts dans une seule et unique division de la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement. Comme ces règles sont destinées à l'application des dispositions qui organisent l'agrément des systèmes d'épuration individuelle pour l'installation desquels est demandée une prime, la meilleure solution consisterait à les faire figurer dans la section II de la partie III, titre II, chapitre IX, de la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

2. Le comité d'experts est l'un des organismes qui sont soumis aux dispositions contenues dans le chapitre I^{er} du décret du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative' ². Ces dispositions sont d'ores et déjà juridiquement applicables au comité d'experts : en effet, conformément à son article 43, alinéa 2, le décret du 6 novembre 2008 est, à l'égard du comité d'experts, entré en vigueur le 2 avril 2010, date à laquelle est intervenu, après l'adoption dudit décret, le renouvellement intégral du mandat des membres de ce comité ³.

Pour tenir pleinement compte du décret du 6 novembre 2008, il convient d'abroger, dans la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement, toutes les dispositions portant sur des matières que l'article 2 du décret du 6 novembre 2008 règle directement lui-même sans laisser au Gouvernement le pouvoir de prendre d'autres règles, qu'il s'agisse de dispositions non conformes aux règles qu'énonce l'article 2 du décret du

¹ Voir ainsi l'article R.292, premier tiret, et l'article R.410, § 4, en projet ; l'article R.297, tel qu'il serait modifié par l'arrêté en projet, et l'article R.410, § 2, seconde phrase, en projet ; l'article R.295, alinéa 4, et l'article R.410, § 3, alinéa 2, en projet.

² Voir l'article 1^{er}, 2°, de ce décret.

³ Voir l'arrêté ministériel du 2 avril 2010 'portant sur le renouvellement du mandat des membres du comité d'experts chargés de l'examen des demandes d'agrément des systèmes d'épuration individuelle', publié au *Moniteur belge* le 28 avril 2010. Selon son article 2, cet arrêté est entré en vigueur le jour de sa signature. Un arrêté ministériel du 4 avril 2011 a, par la suite, abrogé l'arrêté ministériel du 2 avril 2010 (voir l'article 2 de l'arrêté ministériel du 4 avril 2011 'portant prolongation du mandat des membres du comité d'experts chargés de l'examen des demandes d'agrément des systèmes d'épuration individuelle', publié au *Moniteur belge* le 26 avril 2011). Toutefois, cette abrogation ne remet pas en cause le fait que l'arrêté ministériel du 2 avril 2010 a procédé au renouvellement intégral du mandat des membres du comité d'experts et, partant, a eu pour effet de faire entrer en vigueur le décret du 6 novembre 2008 à l'égard de celui-ci.

6 novembre 2008 ⁴ ou de dispositions dont la teneur est désormais consacrée par ces règles législatives nouvelles ⁵.

Dans le même ordre d'idées, il n'y a pas lieu, par la voie de l'arrêté en projet, d'introduire de nouvelles dispositions ayant cet objet dans la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement.

En vue de tenir compte de cette observation, il convient :

a) d'abroger les dispositions qui, en l'état, forment les dispositions suivantes du livre II du Code de l'environnement : l'article R. 293, alinéa 1^{er}, première phrase, et alinéa 3 ; l'article R. 295, alinéas 1^{er} et 2 ;

b) d'omettre les dispositions qui, selon le projet d'arrêté, sont appelées à former les dispositions suivantes du livre II du Code de l'environnement : l'article R. 410, § 3, alinéa 1^{er}, et § 5 ; l'article R.412, § 2, alinéa 1^{er}, en tant qu'il indique que le comité d'experts dispose de trois mois pour donner son avis sur une demande d'agrément ⁶ ; l'article R.417 ⁷.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

⁴ Même si l'article 2, § 2, du décret du 6 novembre 2008 prévoit à cet égard que sont abrogées les dispositions réglementaires antérieures à l'entrée en vigueur du décret et qui ne respectent pas les règles posées au paragraphe 1^{er} du même article, il n'en reste pas moins souhaitable sur le plan de la sécurité juridique de procéder à l'abrogation expresse desdites dispositions.

⁵ Le maintien, dans la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement, de dispositions dont le contenu figure à l'article 2 du décret du 6 novembre 2008, serait inutile et présenterait l'inconvénient d'induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles qu'elles contiennent.

⁶ Cette disposition méconnaît la règle, énoncée par l'article 2, § 1^{er}, 10°, du décret du 6 novembre 2008, suivant laquelle « l'organisme donne son avis dans les trente-cinq jours, à partir de la date de réception du dossier de demande d'avis complet », ce délai pouvant cependant « être ramené à dix jours ou, si la demande est particulièrement importante ou complexe, être prolongé par le Gouvernement », le même texte précisant encore qu'« à défaut d'avis dans le délai imparti, il est passé outre ». Il y a lieu de préciser que le pouvoir que l'article 2, § 1^{er}, 10°, du décret du 6 novembre 2008 confère au Gouvernement de prolonger le délai dans lequel les organismes soumis à ce décret sont tenus de donner leurs avis, est à exercer concrètement cas par cas, pour tenir compte du caractère particulièrement important ou complexe d'une demande d'avis déterminée, et non pas de manière générale et abstraite comme l'envisage la disposition à l'examen (voir déjà en ce sens l'avis de la section de législation du Conseil d'État 46.602/4, donné le 2 juin 2009 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juin 2009 'modifiant le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine en ce qui concerne la commission régionale de l'aménagement du territoire et la commission d'avis et l'instruction des recours auprès du Gouvernement').

⁷ En prévoyant que « les travaux du comité sont suspendus du 15 juillet au 15 août ainsi que du 15 décembre au 15 janvier », l'article R.417 en projet expose quasi inmanquablement le comité d'experts à méconnaître la disposition, citée dans la note de bas de page n° 6, par laquelle le décret du 6 novembre 2008 fixe le délai dans lequel il incombe aux organismes soumis à celui-ci de donner leurs avis.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

Seul l'article D.317 du livre II du Code de l'environnement fournit un fondement légal à l'arrêté en projet.

En conséquence, dans l'alinéa 1^{er} du préambule, il y a lieu d'omettre le visa de l'article D.218 du livre II du Code de l'environnement.

DISPOSITIF

Article 5

1. Il résulte de l'article R.410, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o et 4^o, en projet que plusieurs membres du comité d'experts sont appelés à être issus, respectivement, « des associations représentatives dans la conception, la fabrication et l'installation des systèmes d'épuration individuelle » et « des associations représentatives dans la formation à l'installation et au fonctionnement des systèmes d'épuration individuelle ».

Il s'indiquerait, pour respecter au mieux le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi, d'organiser une procédure d'appel public en vue de permettre au ministre de déterminer quelles sont les associations réunissant ces caractéristiques.

2. Dans l'article R.410, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, on remplacera les mots « alinéa 1^{er} » par les mots « alinéa 1^{er}, 1^o à 6^o ».

3. En prévoyant que le secrétariat du comité d'experts est assuré par le Conseil économique et social de Wallonie, l'article R.410, § 2, première phrase, en projet, ne fait que rappeler une règle résultant déjà de l'article 4, § 3, du décret du 25 mai 1983 'modifiant, en ce qui regarde 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'.

Un tel rappel est inutile. Le rappel de l'obligation de respecter une disposition législative présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte de la disposition en question.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 11

En fixant au 6 avril 2012 l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, le Gouvernement entend manifestement tenir compte du fait que cette date correspond au dernier jour du mandat des personnes qui ont eu en dernier lieu la qualité de membres du comité d'experts⁸.

Pour éviter de compromettre la régularité de délibérations que le comité d'experts aurait éventuellement prises ce jour-là, il conviendrait plutôt de prévoir que l'arrêté produit ses effets le lendemain.

⁸ Voir en ce sens l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel précité du 4 avril 2011.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	Y. DE CORDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS