CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.852/4
du 29 janvier 2014

sur

un avant-projet de décret rectificatif 'modifiant le Livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau et d'autres dispositions, en ce qui concerne le financement de la politique de l'eau'

Le 19 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 31 janvier 2014 (*), sur un avant-projet de décret rectificatif 'modifiant le Livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau et d'autres dispositions, en ce qui concerne le financement de la politique de l'eau'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 janvier 2014.

*

(*) Par courriel du 20 décembre 2013.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION PRÉALABLE

S'agissant notamment du calcul du montant de certaines taxes, le texte en projet contient des dispositions et formules très techniques.

Compte tenu notamment de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 16/92 du 12 mars 1992, qui a annulé deux termes de la formule de calcul du montant d'une taxe qui figurait à l'article 6, § 1er, alinéa 1er, du décret du 30 avril 1990 'instituant une taxe sur le déversement des eaux industrielles et domestiques', l'attention est attirée sur ce que, faute d'une connaissance particulière des situations de fait qu'envisage le décret en projet et des données techniques à prendre en considération et faute pour lui de pouvoir organiser un débat contradictoire, la section de législation ne peut se prononcer sur la pertinence de ces dispositions, notamment pour vérifier si elles respectent le principe d'égalité devant la loi [1] et l'article 23 de la Constitution ainsi que le principe de *stand still* en matière de protection d'un environnement sain contenu dans cette disposition.

Il en va de même s'agissant des règles de calcul relatives aux charges environnementales, plus spécialement celles liées aux exploitations agricoles.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

L'avant-projet de décret à l'examen n'emportant aucune « rectification », il y a lieu d'omettre l'adjectif « rectificatif » de son intitulé.

[1] Voir, en ce sens, l'avis 22.786/9 donné le 28 septembre 1993 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 23 décembre 1993 'modifiant le décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1993-1994, n° 182/1).

DISPOSITIF

Article 4

Les modifications que la disposition à l'examen envisage d'apporter à l'article D.2*ter* du livre II du Code de l'environnement ont pour effet de faire disparaître les règles de computation des délais prévues à l'article D.2*ter*, § 2, en vigueur.

La section de législation se demande si telle est effectivement l'intention de l'auteur de l'avant-projet dès lors, plus spécialement, que le commentaire de cet article se borne à mentionner que celui-ci « vise […] à corriger le renvoi aux diverses dispositions du Code de l'eau ».

À ce propos, la question se pose de savoir si l'article D.2*ter*, § 1er, du livre II du Code de l'environnement ne devrait pas être modifié afin de renvoyer non seulement aux articles 52, alinéa 1er, 53 et 54, du Code judiciaire, mais également à l'article 53*bis* du même code, qui prévoit des règles de computation des délais à l'égard des destinataires, similaires à celles prévues à l'article D.2*ter*, § 2, en vigueur, du livre II du Code de l'Environnement.

La disposition à l'examen sera revue à la lumière de ces observations.

Article 6

Afin d'assurer la cohérence du système en projet – lequel est destiné à établir la conformité des infrastructures de stockage des effluents d'élevage de l'exploitation agricole aux programmes visés à l'article D.177, alinéa 2, 2°, du livre II du Code de l'eau –, et dès lors que l'article D.275, en projet (article 48 de l'avant-projet) fait état à cet égard d'une « attestation de conformité de stockage des effluents d'élevage », dénommée « ACISEE », et « délivrée en vertu de l'article D.177 », il convient :

1° de prévoir expressément, à l'article D.177, alinéa 2, 4°, en projet, la mise en place d'un système de délivrance d'« attestation de conformité de stockage des effluents d'élevage » ;

2° de revoir l'article D.177, alinéa 2, de sorte que, lorsque le Gouvernement décide de mettre en place un ou plusieurs programmes au sens du 2° de cette disposition, il soit par ailleurs tenu de mettre également en place un système de délivrance d'« attestation de conformité de stockage des effluents d'élevage » à ce ou ces programmes.

L'avant-projet sera revu à la lumière de ces observations.

Article 16

L'article 16 de l'avant-projet entend « insérer » un article D.252 dans le livre II du Code de l'environnement, rédigé comme suit :

> « Art. D.252. Pour l'application du présent chapitre, il faut entendre par Administration la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du Service public de Wallonie ».

Or, un décret ne peut attribuer directement des missions à un ministre, à un service du Gouvernement ou à un fonctionnaire qu'il désigne : c'est, en effet, au Gouvernement qu'il appartient de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets [2], de déléguer ses pouvoirs s'il l'estime opportun [3] et de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services [4].

L'article 16 sera omis et l'ensemble de l'avant-projet sera revu en conséquence.

Article 17

La section de législation n'aperçoit pas la portée exacte de l'article D.253, alinéa 1er, en projet.

À bien la comprendre, cette disposition n'a qu'une valeur explicative, et non normative. Si tel est le cas, elle sera omise.

Dans la négative, le texte en projet doit être revu de manière à faire apparaître clairement l'intention de l'auteur de l'avant-projet.

Article 21

1. Dans la phrase liminaire de la disposition à l'examen, il convient de remplacer les mots « par l'article 20 » par les mots « par l'article 19 ».

[2] Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

[3] Article 69 de la même loi spéciale.

[4] Article 87 de la même loi spéciale.

2. Comme la section de législation l'a déjà observé, il résulte de l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 64/95 du 13 septembre 1995 que la « redevance » visée à l'article D.255, § 1er, 1°, a), en projet [5], est un impôt et non pas une rétribution.

Il s'ensuit que toute référence au mot « redevance » doit être supprimée et qu'il y a lieu de recourir à la notion d'« impôt » ou de « taxe », ce tant au paragraphe 1er qu'au paragraphe 3 de l'article D.255 en projet.

L'ensemble des autres dispositions de l'avant-projet seront revues en conséquence.

3. À l'article D.255, § 1er, 2°, a), en projet, les mots « au terme duquel le producteur d'eau loue les services de la Société pour réaliser, selon une planification déterminée, l'assainissement public d'un volume d'eau correspondant au volume d'eau produit, destiné à être distribué en Région wallonne par la distribution publique » sont inutiles : ils figurent déjà à l'article D.2, 16°, de la partie décrétale du livre II du Code de l'environnement.

Ces mots seront donc omis.

Par ailleurs, conformément à l'article D.2, 16°, il y a lieu d'écrire « contrat de service d'assainissement ».

Article 23

À l'article D.256, § 1er, seconde phrase, en projet, les mots « Les eaux d'exhaure étant constituées d'eau souterraine, d'eau de pluviosité directe et d'eau de ruissellement » ont une valeur explicative, et non normative.

Ces mots seront omis et la disposition à l'examen sera revue en conséquence.

L'explication qu'ils contiennent figurera en revanche utilement dans le commentaire de l'article.

[5] Voir l'avis 24.750/9 donné le 24 novembre 1995 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 7 mars 1996 'modifiant le décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisées' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1995-1996, n° 120/1). Sur ce point, il convient de relever que l'article D.255, § 1er, en projet, est similaire à l'article D.252, § 1er, lequel trouve son origine dans l'article 4, § 1er, du décret du 30 avril 1990 'sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables', aujourd'hui abrogé.

Article 25

La section de législation n'aperçoit pas pour quels motifs les exceptions qui figurent à l'article D.256, § 3, 1° et 4°, en projet (article 23 de l'avant-projet) ne figurent pas à l'article D.257, § 2, 1° et 3°, en projet (article 25 de l'avant-projet).

À défaut de justifications raisonnables, qui figureront utilement dans l'exposé des motifs, la différence de traitement ainsi opérée devra être levée et les dispositions concernées seront revues en conséquence.

Article 31

S'agissant d'un régime de contrat *sui generis*, dont, par ailleurs, la conclusion a pour effet de procurer une exemption fiscale à l'une des parties au moins, c'est au législateur qu'il appartient d'arrêter les règles essentielles du régime des conventions visées à l'article D.260, § 2, en projet, notamment le contenu minimal et la durée du « contrat de services » considéré.

Le texte en projet sera revu et complété en conséquence.

L'attention de l'auteur est attirée à cet égard sur l'article 172, alinéa 2, de la Constitution.

Article 38

À la disposition en projet, il convient de remplacer les mots « par l'article 38 » par les mots « par l'article 26 ».

Article 48

1. Il convient de préciser dans le commentaire de l'article ce que l'on entend par la notion de « conseil de fertilisation raisonnée ».

2. L'attention de l'auteur est attirée sur le fait que le décret du 27 juin 2013 'prévoyant des dispositions diverses en matière d'agriculture, d'horticulture et d'aquaculture' sera remplacé par le Code wallon de l'agriculture sur lequel la section de législation a donné le 18 décembre 2013 l'avis 54.465/4.

La même observation vaut pour l'ensemble de l'avant-projet.

Articles 50 à 57

L'article 50 de l'avant-projet entend « insérer » un article D.276 dans la partie décrétale du livre II du Code de l'environnement, rédigé comme suit :

> « Art. D.276. Le décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes et s'applique à la redevance, à la contribution et aux taxes visées par le présent chapitre. Les dispositions spécifiques prévues par la présente section sont également applicables ».

Les dispositions spécifiques ainsi visées sont les articles D.277 à D.283 en projet (articles 51 à 57 de l'avant-projet).

Afin de garantir la sécurité juridique, il convient de compléter chacune de ces dispositions par la mention de la disposition précise du décret du 6 mai 1999 à laquelle elle entend le cas échéant déroger.

Les dispositions concernées seront revues en conséquence.

Article 52

À l'article D.278, § 3, en projet, la section de législation n'aperçoit pas la différence de portée entre l'alinéa 1er et l'alinéa 2 et ce, même si ces deux alinéas sont rédigés de manière quelque peu différente.

L'exposé des motifs ne fournit à cet égard aucune explication.

L'article D.278, § 3, en projet sera réexaminé de manière que l'intention de l'auteur de l'avant-projet ressorte clairement du dispositif.

Article 57

L'article D.283, 1°, en projet, habilite le Gouvernement à déterminer « les modalités d'exécution de l'article D.281 ».

L'habilitation ainsi conférée au Gouvernement se borne en réalité à rappeler le pouvoir général d'exécution que le Gouvernement tire déjà de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Aussi, de deux choses l'une :

1° soit l'intention de l'auteur de l'avant-projet est uniquement de rappeler ce pouvoir d'exécution, sans autre précision, auquel cas le 1° sera omis ;

2° soit l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de charger le Gouvernement de déterminer des modalités dont l'objet est clairement identifié, auquel cas le 1° sera modifié afin de décrire avec précision l'objet concret de l'habilitation envisagée.

L'article D.283 en projet sera revu à la lumière de cette observation.

Articles 59 et 60

Il convient de mieux encadrer l'habilitation donnée au Gouvernement en matière de subventions des installations visées dans les deux dispositions en projet.

Article 62

L'article D.286, § 1er, alinéa 2, est dépourvu de sens. Si l'intention est de prévoir que le fonds concerné constitue un fonds budgétaire au sens de l'article 4, alinéa 2, du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement wallon', le texte doit être rédigé en ce sens. Par ailleurs, cette règle trouverait mieux sa place dans l'article D.170 du livre Ier du Code de l'environnement.

Le texte en projet sera revu à la lumière de ces observations.

Article 63

1. Au 6° de l'article D.287, alinéa 1er, en projet, il convient d'écrire « l'article D.267 » et non « l'article 267 ».

2. Au 8° de l'article D.287, alinéa 1er, en projet, il convient de préciser quelles sont les amendes et les intérêts de retard visés.

3. Selon le 16° de l'article D.287, alinéa 1er, en projet, le Fonds concerné est alimenté par :

> « les contributions des personnes physiques ou morales de droit privé ou de droit public, dont les activités sont de nature à causer ou à aggraver des dommages visés par le présent chapitre et, à titre supplétif, par des emprunts à court terme ».

Il convient tout d'abord de consacrer un 17° à la possibilité de recourir à des emprunts à court terme.

Plus fondamentalement, l'alinéa 2 du même article prévoit ce qui suit :

> « En ce qui concerne le 16°, le Gouvernement arrête la part de chaque catégorie de ressources et les critères d'assujettissement, les modalités de contribution des entreprises en faveur du Fonds et les modalités de perception des contributions ».

Ces dispositions mettent en réalité en place un régime d'impôt, dont elles sont en défaut de déterminer les éléments essentiels, le Gouvernement étant chargé d'arrêter « la part de chaque catégorie de ressources et les critères d'assujettissement, les modalités de contribution des entreprises en faveur du Fonds et les modalités de perception des contributions ».

Un tel système d'habilitation au Gouvernement méconnaît l'article 170, § 2, de la Constitution.

C'est au législateur lui-même qu'il appartient de déterminer les éléments essentiels du régime fiscal concerné.

Le texte en projet sera revu et complété en conséquence.

Article 64

L'article D.288, § 2, alinéa 2, en projet, est ainsi libellé :

« Pour ce qui concerne l'application des articles D.167, D.169, D.171 à D.176, D.255, le Fonds intervient selon les modalités suivantes :

1° sur la base des programmes proposés par les producteurs d'eau potabilisable et approuvés par le Gouvernement ;

2° sur la base du programme défini par le Gouvernement ».

La section de législation s'interroge sur la nature et l'objet des programmes ainsi visés.

S'il s'agit de programmes dont l'adoption est envisagée et réglée par des dispositions existantes du livre II du Code de l'environnement, il convient de préciser quels sont ces programmes.

Dans la négative, il convient alors de déterminer leur objet ainsi que les règles essentielles de leur adoption, et ce, en ayant égard aux dispositions de droit international et européen relatives à l'adoption des plans et programmes en matière environnementale.

Le texte en projet sera revu et complété en conséquence, ainsi que le commentaire de l'article.

Article 65

Le paragraphe 7 et l'alinéa 1er du paragraphe 8 de l'article D.289, en projet, sont identiques. Il convient d'omettre l'un ou l'autre.

Article 68

La disposition à l'examen entend insérer un article D.342*bis* dans le livre II du Code de l'environnement [6], rédigé comme suit :

> « Art. D.342*bis*. A défaut pour les titulaires d'autorisation de prises d'eau situés en Région wallonne de remplir les obligations énoncées à l'article D.255, § 1, les autorités compétentes s'y substituent aux fins de poursuivre les missions de service public qui leur incombent et de se conformer aux obligations mentionnées à l'article D.255, § 1.
>
> À défaut d'exécution des obligations de ces dernières, la Région wallonne s'y substitue aux mêmes fins. La Région wallonne récupère les montants à charge des titulaires de prises d'eau défaillants ».

Cette disposition appelle les observations suivantes.

D'une part, il convient de préciser quelles sont les « autorités compétentes » auxquelles le pouvoir de substitution mis en place est conféré.

D'autre part, la question se pose de savoir si la dernière phrase de cet alinéa implique que la Région wallonne est autorisée à récupérer les montants à charge des titulaires d'autorisation de prise d'eau dans la seule hypothèse où la Région est elle-même intervenue, ou si cette dernière est également chargée de récupérer ces montants lorsque ce sont les « autorités compétentes » qui se sont substituées aux titulaires d'autorisation de prise d'eau, à charge, pour la Région, de rétrocéder aux « autorités compétentes » les montants ainsi récupérés.

Dans la première hypothèse, force est alors de constater qu'aucun mécanisme n'est mis en place par le texte en projet autorisant les « autorités compétentes » à récupérer les frais qu'elles ont exposés. Cette lacune doit alors être comblée.

Dans la seconde hypothèse, le texte en projet doit être revu afin de refléter clairement l'intention de son auteur.

La disposition à l'examen sera revue à la lumière de ces observations.

Article 75

Contrairement aux taxes visées à l'article 17*bis*, § 2, alinéa 2, premier et deuxième tirets, du décret du 6 mai 1999 'relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes', les taxes visées à l'article 17*bis*, § 2, alinéa 2, sixième et septième tirets en projet (article 73 de l'avant-projet), ne sont pas visées par une procédure de rectification ou de taxation d'office.

---

[6] Il convient de préciser dans la phrase liminaire dans quelle section ou sous-section du chapitre mentionné cette disposition doit être insérée.

Par conséquent, la disposition en projet doit être rédigée comme suit :

« Art. 75. À l'article 23, § 1er, alinéa 1er du même décret, les mots 'ainsi que les taxes et provisions visées à l'article 17*bis*, § 2, alinéa 2, sixième et septième tirets' sont insérés entre les mots 'et la taxe wallonne sur l'abandon de déchets visée à l'article 17*bis*, § 2, alinéa 2, quatrième tiret' et les mots 'sont exigibles à la date à laquelle le rôle a été rendu exécutoire' ».

Article 77

Cet article est identique à l'article 12 de l'avant-projet. Il sera omis.

Annexe 1

Dans la remarque n° 3 en projet, le texte doit déterminer les éléments essentiels du régime de « réduction » de taxe envisagé et, pour autant que de besoin, peut prévoir une habilitation au Gouvernement pour régler les aspects accessoires [7].

Annexe 2

1. S'agissant des « ménages », la section de législation se demande pour quels motifs, alors que pour la résidence principale, la consommation présumée diffère selon qu'il s'agit d'un « isolé » ou d'un « ménage », tel n'est pas le cas pour les résidences secondaires.

Sur ce point en effet, la consommation réduite des personnes seules, invoquée par l'exposé des motifs pour justifier la différence opérée au sein des résidences principales, vaut *a priori* tant pour les résidences principales que pour les résidences secondaires.

À défaut, pour l'auteur de l'avant-projet, d'être en mesure d'établir que tel n'est pas le cas, la distinction opérée pour les résidences principales doit également l'être pour les résidences secondaires.

L'annexe 2 sera revue à la lumière de cette observation.

2. Dans l'annexe II en vigueur, la consommation présumée par personne employée, pour les entreprises et les bureaux est de 20 m³. Dans l'annexe 2 de l'avant-projet, l'attention de l'auteur est attirée sur le fait que cette consommation est abaissée à 9 m³ sans que l'exposé des motifs s'en explique.

[7] En ce sens, voir l'avis 41.887/4 donné le 12 février 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 7 novembre 2007 'portant modification de la partie décrétale du Livre II du Code de l'Environnement' (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2006-2007, n° 641/1).

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. Chacune des dispositions dont la modification, le remplacement ou l'abrogation sont envisagés, doivent figurer dans la phrase liminaire de la disposition qui envisage de les modifier, remplacer ou abroger, avec la mention de la date de leurs éventuelles modifications en vigueur [8].

L'ensemble de l'avant-projet sera revu en conséquence.

2. Dans les dispositions modificatives qui concernent le Code de l'eau, il n'y a pas lieu d'utiliser les mots « du présent code » ni « du Code de l'eau » [9].

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[8] Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 113.

[9] Voir notamment les articles 4, 64 et 65 de l'avant-projet.