



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.917/2/V
du 14 septembre 2016

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 social de l'eau'

Le 25 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 30 septembre 2016^(*), 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 social de l'eau'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 14 septembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 14 septembre 2016.

*

^(*) Par courriel du 27 juillet 2016.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

Il ressort du dossier relatif au texte en projet ainsi que du dossier relatif à la demande d'avis adressée concomitamment à la section de législation sur un avant-projet de décret 'modifiant les Livres I^{er} et II du Code de l'Environnement' et enrôlée sous le numéro 59.908/4-2/V, que les modifications que les articles 1^{er} et 3 du projet envisagent d'apporter respectivement aux articles R. 310 et R. 313 de la partie réglementaire du livre II du Code de l'Environnement anticipent en réalité une modification que l'article 19 de l'avant-projet de décret qui fait l'objet de la demande d'avis 59.908/4-2/V envisage d'apporter à l'article D. 240 du livre II du Code de l'Environnement.

La demande d'avis sur l'arrêté en projet est donc prématurée en ce qui concerne les articles 1^{er} et 3 de celui-ci. Il en va de même de l'article R. 311, § 3, alinéa 2, en projet (article 2 de l'avant-projet) en tant qu'il fait mention des « 80 % des dépenses d'intervention ».

Ces dispositions ne seront dès lors pas examinées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Comme l'indique l'alinéa 1^{er} du préambule, le projet d'arrêté, spécialement son article 6, trouve notamment son fondement légal dans l'article D. 243 du livre II du Code de l'Environnement.

Il résulte de cette disposition que les pouvoirs qu'elle donne au Gouvernement, doivent être exercés sur la proposition de la Société publique de gestion de l'eau (S.P.G.E.).

Il ne ressort pas du dossier transmis à la section de législation que l'article 6 du projet fait suite à une proposition de la S.P.G.E.¹.

¹ Pour autant que de besoin, il convient de rappeler qu'une proposition n'a pas la même portée qu'un avis : à la différence d'un simple avis, une proposition limite le choix de l'autorité à laquelle elle est adressée, en ce sens que celle-ci ne peut s'en écarter, sauf à solliciter une nouvelle proposition.

Le Gouvernement doit dès lors solliciter la proposition requise ou, plus simplement, soumettre le texte en projet, dans la mesure où il requiert une telle proposition, à l'accord de la S.P.G.E.

Il conviendra de mentionner la proposition de la S.P.G.E. au préambule du projet d'arrêté ².

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Comme mentionné ci-avant, l'arrêté en projet trouve notamment son fondement dans l'article D. 243 du livre II du Code de l'Environnement, qui impose qu'il soit soumis préalablement à son adoption à l'avis du Comité de contrôle de l'eau.

En l'espèce, il ressort du dossier transmis à la section de législation que le Comité a remis un avis d'initiative sur le texte en projet le 30 juin 2016.

Cet avis n'est toutefois pas joint au dossier.

Il appartient à l'auteur du projet de s'assurer du bon accomplissement de la formalité requise.

2. Par ailleurs, le préambule sera complété aux fins de mentionner, dans un visa, l'avis donné par le Comité de contrôle de l'eau.

3. Aucun texte législatif ou réglementaire ne requiert que soit sollicité l'avis de l'Union des Villes et Communes de Wallonie préalablement à l'adoption de l'arrêté en projet.

Cette formalité ne présentant pas de caractère obligatoire, elle ne doit pas être mentionnée au préambule sous la forme d'un visa mais peut l'être par le biais d'un considérant.

Le préambule sera revu en conséquence.

4. Le rapport mentionné à l'alinéa 5 figure dans la note au Gouvernement établie en vue de l'adoption du projet en deuxième lecture, le 21 juillet 2016.

L'alinéa 5 sera complété par la mention de cette date.

² Pour une observation dans un sens similaire, voir l'avis 46.229/4 donné le 25 mars 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 2009 'modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau'.

5. Pour le surplus, il est renvoyé à l'observation ci-avant relative aux formalités préalables.

DISPOSITIF

Article 1^{er} nouveau à insérer

À l'instar de l'article D. 234 du livre II du Code de l'Environnement, qui constitue l'une des dispositions générales relatives au Fonds social de l'eau, fonds dont le texte en projet entend régler en partie le fonctionnement, l'arrêté en projet doit, pour avoir égard à l'article 4, 3°, des décrets des 3 et 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', faire clairement apparaître qu'il règle une matière visée à l'article 128 de la Constitution « en vertu de l'article 138 de la Constitution »³.

Un article 1^{er} nouveau, sera inséré en conséquence, et les articles suivants seront numérotés en conséquence.

Article 1^{er}

À l'article 1^{er} (devenant l'article 2), article R. 310, alinéa 1^{er}, en projet, il convient de remplacer les mots « la Région wallonne de langue française » par les mots « la région de langue française » qu'utilise l'article 4 de la Constitution.

Article 2

L'article R. 311 en projet appelle les observations suivantes.

1. Les 2° et 4° du paragraphe 2 imposent aux distributeurs l'obligation de communiquer diverses informations à la S.P.G.E. « pour le 28 février de chaque année ».

Or, à propos de plusieurs de ces informations – en l'occurrence, celles qui sont visées au 2°, a), et au 4°, b), c) et e) du paragraphe 2 en projet –, l'article D. 251, alinéa 1^{er}, 1° et 7°, du livre II du Code de l'Environnement prévoit que les distributeurs sont tenus de communiquer ces informations à la S.P.G.E. « au plus tard pour le 31 mars de chaque année ».

³ En ce sens, voir, *mutatis mutandis*, l'avis 36.369/4 donné le 12 janvier 2004 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 février 2004 'portant exécution et fixant les modalités du décret du 20 février 2003 relatif à la création d'un Fonds social de l'Eau en Région wallonne'.

Si l'intention est bien d'imposer l'obligation de communiquer ces informations pour le 28 février, il s'indique de revoir préalablement en conséquence l'article D. 251 précité ⁴.

2. Au paragraphe 2, 4°, d) et e), pour se conformer à l'article D. 251, alinéa 1^{er}, 7°, du livre II du Code de l'Environnement, il convient respectivement de remplacer le mot « moyen » par le mot « individualisé » ⁵.

3. Comme la section de législation l'a souvent rappelé, tout régime de sanction administrative, notamment les amendes, doit trouver un fondement exprès et précis dans une ou plusieurs dispositions de nature législative, lesquelles doivent par ailleurs organiser le régime de sanction en ses éléments essentiels.

En l'espèce, la section de législation n'aperçoit pas quel serait le fondement décrets de la disposition appelée à former l'article R. 311, § 2, alinéa 3. Il ne peut en tout cas pas être trouvé dans l'article D. 251, alinéa 2, du livre II du Code de l'environnement.

À défaut d'un fondement décrets autre, exprès et précis, qui permettrait au Gouvernement d'adopter le régime mis en place par la disposition concernée, celle-ci sera omise.

La disposition appelée à former l'article R. 311, § 4, dans la mesure où elle met en place un régime de sanction administrative, appelle une observation similaire.

4. À l'article R. 311, § 3, alinéa 1^{er}, 2°, c), il convient de compléter le texte en projet par la mention des éléments essentiels qui figureront dans le questionnaire à renvoyer par les C.P.A.S, le cas échéant, en renvoyant à une annexe, telle l'annexe XXXVIII, laquelle n'est pas abrogée.

Comme la section de législation l'a déjà rappelé, c'est en effet au Gouvernement qu'il appartient de déterminer le contenu de ce questionnaire ⁶.

Article 4

La section de législation n'aperçoit pas ce que vise la notion de « toute autre personne en difficulté », employée à l'article R. 314, alinéa 1^{er}, en projet.

⁴ En ce sens, voir, *mutatis mutandis*, l'avis 36.369/4 déjà cité.

⁵ Voir, *mutatis mutandis*, l'avis 36.369/4 déjà cité.

⁶ Voir, *mutatis mutandis*, l'avis 36.369/4 déjà cité.

Il ressort de la note au Gouvernement relative au texte en projet que sont ainsi concernées « d'autres catégories de consommateurs⁷ en vue de les aider à résoudre des difficultés momentanées pouvant déboucher par exemple sur des surconsommations importantes ».

Sur ce point, il convient d'attirer l'attention sur le fait qu'il résulte de l'article D. 240, alinéa 1^{er}, 4^o, du livre II du Code de l'eau que les dépenses relatives aux améliorations techniques sont uniquement destinées à permettre aux distributeurs « d'assister les consommateurs bénéficiaires de l'intervention visée à l'article 237 en vue d'une gestion rationnelle de l'eau ».

Le texte en projet ne peut donc aboutir à ce que d'autres personnes que les consommateurs ainsi visés bénéficient du régime d'améliorations techniques.

Article 6

Il résulte de l'article D. 243 du livre II du Code de l'environnement que l'intervention financière accordée sur la base du mécanisme du « Fonds social de l'eau » est soumise à un plafond et qu'il incombe au Gouvernement de fixer les modalités de calcul de ce plafond.

En permettant d'accorder dans certaines hypothèses une intervention supérieure aux maxima autorisés, et ce sans assortir d'un plafond fixé par le Gouvernement, la mise en œuvre de cette faculté, l'article R. 320, § 2, alinéa 3, en projet, méconnaît l'article D. 243 du livre II du Code de l'environnement.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence⁸.

⁷ À savoir des consommateurs autres que ceux qui se trouvent en difficulté de paiement.

⁸ En ce sens, voir l'avis 46.229/4 déjà cité.

Article 7

Mieux vaut rédiger l'article 7 comme suit :

« Art. 7. Le ministre qui a l'Eau dans ses attributions, est chargé de l'exécution du présent arrêté »⁹.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 167 et formule F 4-7-1. Voir, en ce sens, l'avis 46.229/4 déjà cité.