



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 65.881/4
du 20 mai 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif au Fonds social de l'Eau, modifiant certaines dispositions du Code de l'Eau et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 novembre 2000 portant exécution du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes'

Le 5 avril 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 21 mai 2019 ^{*}, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'relatif au Fonds social de l'Eau, modifiant certaines dispositions du Code de l'Eau et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 novembre 2000 portant exécution du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 20 mai 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 mai 2019.

*

^{*} Par courriel du 9 avril 2019.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

Les articles 6 à 16 et l'article 18 n'ont d'autre objet que de régler des questions d'organisation interne de services du Gouvernement.

De telles dispositions sont dépourvues du caractère réglementaire requis par l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État pour qu'elles relèvent de la compétence d'avis de la section de législation.

La demande d'avis est donc irrecevable en ce qui concerne ces dispositions.

Par conséquent, seuls les articles 1^{er} à 5, 17 et 19, ainsi que l'annexe seront examinés.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Comme la section de législation l'a déjà relevé, les dispositions du livre II du Code de l'environnement qui sont relatives au fonds social de l'eau ressortissent à la politique d'aide sociale, pour laquelle la Région wallonne exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française ¹.

Or, en vertu de l'article 12, § 2, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', tout projet d'arrêté réglementaire en matière d'aide aux personnes doit faire l'objet de la procédure de concertation organisée par les articles 12 à 15 de cet accord.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier que la procédure ainsi prévue aurait été mise en œuvre.

¹ Voir spécialement l'avis n° 32.669/4 donné le 22 avril 2002 sur l'avant-projet devenu le décret du 20 février 2003 'relatif à la création d'un fonds social de l'eau en Région wallonne', *Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 438/1, pp. 11 et 12). C'est la raison pour laquelle les articles D.234 et R.309 du livre II du Code de l'environnement indiquent que les divisions de ce Code qui sont relatives au fonds social de l'eau règlent, en vertu de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 128, § 1^{er}, de celle-ci, et ne s'appliquent que sur le territoire de la région de langue française.

2. L'article 5 du projet d'arrêté tend à exécuter l'article D.243 du livre II du Code de l'environnement.

Il résulte de cette dernière disposition que les pouvoirs qu'elle donne au Gouvernement doivent être exercés sur la proposition de la Société publique de gestion de l'eau (SPGE) et après avis du comité de contrôle de l'eau.

Il ressort des explications de la déléguée du Ministre que la SPGE a fait la proposition prescrite par l'article D.243 du livre II du Code de l'environnement. Cette proposition devra être visée au préambule.

Par contre, comme l'a confirmé la déléguée du Ministre, le comité de contrôle de l'eau n'a pas été consulté.

3. En conséquence, il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de la procédure de concertation organisée par les articles 12 à 15 de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 et de la procédure de consultation du comité de contrôle de l'eau prescrite par l'article D.243 du livre II du Code de l'environnement. Il en sera fait mention au préambule.

EXAMEN DU PROJET

DISPOSITIF

Article 1^{er} (nouveau)

L'arrêté en projet doit, pour avoir égard à l'article 4, 3°, des décrets du 3 avril 2014² et du 11 avril 2014³, faire expressément apparaître qu'en ce qui concerne les articles 1^{er} à 5, 17 et 19, ainsi que l'annexe, il règle une matière visée à l'article 128 de la Constitution en vertu de l'article 138 de la Constitution.

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

Article 1^{er}

Il résulte de l'article D.240, alinéa 1^{er}, 4°, du livre II du Code de l'environnement que les dépenses relatives aux améliorations techniques sont uniquement

² Décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

³ Décret de la Région wallonne du 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'.

destinées à permettre aux distributeurs « d'assister les consommateurs bénéficiaires de l'intervention visée à l'article [D.]237 en vue d'une gestion rationnelle de l'eau ».

En suggérant de modifier l'article R.308, § 1^{er}, 7°, du livre II du Code de l'environnement en ce sens que les dépenses en question pourraient s'appliquer, non seulement aux installations d'eau des consommateurs bénéficiaires de l'intervention financière dans le paiement de leur facture d'eau – c'est-à-dire des consommateurs bénéficiaires de l'intervention visée à l'article D.237 – mais aussi aux installations d'eau de « toute autre personne bénéficiaire de l'aide sociale, sur base de l'initiative du C.P.A.S. », l'article à l'examen aboutit à ce que d'autres personnes que celles visées par l'article D.240, alinéa 1^{er}, 4°, du livre II du Code de l'environnement bénéficient de l'application de cette dernière disposition. Seul le législateur pourrait prévoir une disposition en ce sens ⁴.

Aussi, en l'état, l'article à l'examen est dépourvu de fondement légal.

Il sera donc omis.

Article 2

1. L'article R.311, § 2, en projet impose aux distributeurs l'obligation de communiquer chaque année diverses informations à la SPGE.

La seconde phrase de l'alinéa 3 précise que, lorsqu'un distributeur est en défaut de communiquer « l'information relative au volume » ⁵, « la S.P.G.E. prend comme donnée le dernier volume connu et ajoute, chaque année, un forfait équivalent à cinq pour cent du volume ».

L'ajout d'un forfait équivalent à cinq pour cent du volume – sans possibilité pour le distributeur de régulariser sa situation – constitue une forme de sanction administrative. Or, aucune disposition de nature législative ne prévoit la possibilité d'infliger une telle sanction. Il y a lieu de relever en particulier que l'alinéa 2 de l'article D.251 du livre II du Code de l'environnement, qui habilite le Gouvernement à fixer les modalités d'exécution des obligations que l'alinéa 1^{er} du même article impose aux distributeurs, ne lui procure pas le fondement légal que requiert une disposition prévoyant une pareille sanction ⁶.

La seconde phrase de l'alinéa 3 de l'article R.311, § 2, en projet sera revue en conséquence.

⁴ Voir déjà, à propos d'une disposition analogue à celle que prévoit l'article à l'examen, l'avis de la section de législation n° 59.917/2/V donné le 14 septembre 2016 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 février 2017 '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', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/59917.pdf>.

⁵ Le texte vise manifestement par là le volume d'eau facturé l'année précédente, dont fait état l'alinéa 1^{er}, 2°, a), de la disposition en projet.

⁶ Pour une observation analogue, voir déjà l'avis n° 59.917/2/V.

2. L'alinéa 5 de l'article R.311, § 2, en projet est rédigé comme suit :

« Le distributeur qui dessert une zone sans habitation (zone industrielle) contribue au fonds social de l'eau conformément à l'article 239 de la partie décréte. Le produit de sa contribution, répartis en dépenses d'intervention et dépenses d'améliorations techniques, est intégré dans l'enveloppe globale du droit de tirage unique calculée par la S.P.G.E. Les frais de fonctionnement des C.P.A.S. sont intégrés dans la répartition régionale des frais de fonctionnement conformément à l'article R.315 ».

Invitée à expliquer la raison d'être et la portée de cette disposition, la déléguée du Ministre a indiqué ce qui suit :

« Cet alinéa vise un distributeur en particulier, dont les clients ne sont que des industriels qui ne pourraient donc pas bénéficier du fonds social de l'eau. La zone habitée des communes où se trouvent ces zonings industriels sont alimentées par un autre distributeur et c'est donc la contribution de ce distributeur qui alimente l'enveloppe globale du FSE, alors que le produit de la contribution du distributeur n'alimentant que la zone industriel reste 'dormant' sur le compte de la SPGE (la contribution au FSE est versée par les distributeurs à la SPGE qui redistribue cette enveloppe aux CPAS de Wallonie). C'est donc dans le but que la contribution au FSE de la zone industrielle se retrouve également dans l'enveloppe globale du FSE que cet alinéa est ajouté et que cet argent puisse être redistribué aux CPAS wallons.

Je vous propose donc la formulation suivante :

'Le distributeur qui dessert une zone sans habitation contribue au fonds social de l'eau conformément à l'article D.239 de la partie décréte. Le produit de sa contribution est intégré dans l'enveloppe globale du fonds social de l'eau' ».

La première phrase du texte proposé par la déléguée du Ministre est inutile. Elle n'a, en effet, d'autre objet, que de rappeler une obligation que l'article D.239 du livre II du Code de l'environnement impose à tous les distributeurs, quels qu'ils soient.

Le texte sera donc reformulé de manière à n'énoncer que la règle figurant dans la seconde phrase du texte proposé par la déléguée du Ministre.

Article 3

Selon la déléguée du Ministre, des modifications analogues à celles que la disposition à l'examen apporte à l'article R.313 du livre II du Code de l'environnement doivent être apportées aux définitions des expressions « di C.P.A.S. » et « di R » que donne l'article R.315 du même livre.

Le projet d'arrêté sera complété en conséquence.

Article 4

Le texte qui, selon la disposition à l'examen, est appelé à former l'alinéa 4 du paragraphe 1^{er} de l'article R.316 du livre II du Code de l'environnement implique que le paragraphe 2 du même article doit être adapté.

Le projet d'arrêté sera complété en conséquence.

Article 5

1. 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 que la mise en œuvre de cette faculté ne soit assortie d'un plafond fixé par le Gouvernement, 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 conséquence ⁷.

2. Dans la première phrase de l'article R.320, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, pour éviter de méconnaître l'article D.240, alinéa 1^{er}, 4^o, du livre II du Code de l'environnement, les mots « des consommateurs en difficulté de paiement ou bénéficiaires de l'aide sociale » seront remplacés par les mots « des consommateurs bénéficiaires de l'intervention visée à l'article D.237 » ⁸.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁷ Pour une observation analogue, voir déjà l'avis n° 59.917/2/V.

⁸ Voir à ce sujet l'observation formulée sous l'article 1^{er} du projet.