

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 5 novembre 1992, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "relatif aux mesures de protection des eaux souterraines dans les zones de prise d'eau, de prévention et de surveillance des prises d'eau des catégories B et C", a donné le 3 février 1993 l'avis suivant :

1. Bon nombre d'activités ou d'installations soumises à autorisation par le texte en projet requièrent également une autorisation en vertu d'autres réglementations : permis de bâtir, autorisation d'exploitation requise par le règlement général pour la protection du travail, permis d'extraction pour les carrières etc...

L'article 10, § 1er, du projet dispose, à cet égard, comme suit :

"§ 1 Pour les activités et les installations soumises à autorisation en application des articles 4, 6 et 9 et qui le sont également en application d'autres législations, l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation est celle qui est désignée dans le cadre de ces législations;"

Par ailleurs, l'article 16, alinéa 1er, prévoit que

"L'autorité compétente en vertu de l'article 10, § 1, notifie l'acte d'autorisation dans le délai prévu par la législation qui la désigne".

Dans la note à l'Exécutif, il est précisé qu'"en ce qui concerne la procédure d'autorisation ... il n'y aura pas d'autorisation supplémentaire à solliciter, mais dans le cadre des autorisations existantes, un avis conforme de l'administration de l'eau sera demandé". L'article 10 y est commenté comme suit : "Cet article a été proposé afin d'éviter la multiplication des autorisations à délivrer".

.../...

Il apparaît ainsi que, dans les cas concernés, l'intention des auteurs du projet est, non pas d'instituer une nouvelle autorisation, mais d'adapter le régime en vigueur pour les autorisations existantes. Parmi les adaptations envisagées, figurent l'obligation de n'accorder l'autorisation que sur avis conforme de la division de l'eau de la direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du ministère de la Région wallonne (article 12 du projet) et l'organisation d'une procédure de recours auprès du ministre ayant l'eau dans ses attributions (articles 18 à 20 du projet).

Le texte en projet - spécialement les articles 10, § 1er, et 16, alinéa 1er, qui se bornent à désigner l'autorité qui délivre et notifie les autorisations prévues aux articles 4, 6 et 9 - ne traduit pas exactement l'intention de ses auteurs; il ne prévoit pas, en effet, qu'aucun système nouveau d'autorisation est organisé dans les cas où une autorisation est déjà requise en vertu d'autres réglementations; il laisse, au contraire, penser qu'une autorisation spéciale est requise, mais qu'elle est accordée par l'autorité compétente en vertu d'une autre réglementation.

Si la Région wallonne entend, comme le donne à penser la note à l'Exécutif, seulement adapter les régimes d'autorisation organisés par d'autres réglementations, il s'impose, pour garantir la sécurité juridique, de modifier celles-ci plutôt que de s'y référer, en étant attentif au fait que, généralement, ces régimes d'autorisation, au moins dans leurs éléments principaux, sont organisés par des

.../...

dispositions de nature législative (1), de telle sorte qu'un décret serait le plus souvent nécessaire pour procéder aux adaptations envisagées.

2. L'article 21 du projet appelle les observations ci-après :

- a) il n'appartient pas à l'Exécutif de prévoir que les titulaires d'autorisations de prises d'eau des catégories B et C "sont tenus de prendre en charge les coûts d'indemnisation des mesures liées à la mise en conformité des prescriptions spécifiques de protection qui doivent être prises" pour les zones de prévention, dans les délais indiqués par le projet; l'article 13 du décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables détermine, en effet, dans quels cas et à charge de qui il y a lieu à indemnisation des dommages résultant de l'exécution des mesures imposées dans les zones de prévention;
- b) le texte en projet n'est pas suffisamment clair et précis au sujet des "mesures liées à la mise en conformité des prescriptions spécifiques de protection qui doivent être prises"; ainsi, on n'aperçoit pas exactement quelles sont les "mesures" visées. Si, en ce qui concerne les activités et installations qu'il est

(1) Voir, notamment, les articles 41 et suivants du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, et le décret du 27 octobre 1988 sur les carrières.

envisagé d'interdire dans les zones de prévention, l'on peut comprendre qu'il s'agit des mesures à prendre pour assurer le respect de cette interdiction, l'on ne voit pas bien quelles "mesures" sont visées dans le cas des activités et installations soumises à autorisation : les auteurs du projet ont-ils en vue l'obligation de demander l'autorisation requise ou plutôt les mesures à prendre pour satisfaire aux conditions prescrites dans les autorisations délivrées ?

- c) le régime applicable auxdites mesures n'est pas, non plus, très clair; le délégué de l'Exécutif a, à cet égard, précisé :

"En ce qui concerne l'article 21 du projet, le § 1er vise les nouvelles prises d'eau potabilisables. Celui qui introduit la demande, en application de l'article 4, 18°, de l'arrêté du 14 novembre 91 relatif aux prises d'eau souterraine, aux zones de prises d'eau, de prévention et de surveillance, et à la recharge artificielle des nappes d'eau souterraine, doit dans son dossier joindre un devis estimatif du coût d'établissement de la zone de prévention et des mesures projetées à l'intérieur de celle-ci.

Etant donné que ces mesures ne peuvent être prises immédiatement, parce qu'il faut du temps pour les appliquer, parce qu'il faut dégager les moyens financiers nécessaires, 2 ans sont laissés pour prendre les mesures prévues.

Le § 2 concerne les prises d'eau potabilisables existantes. Pour celles-ci, étant donné leur nombre (plus de 2.000) et le coût des mesures à prendre (évalué à plus de 10 milliards de francs), il n'est évidemment pas possible d'exiger que l'inventaire des mesures à prendre en ce compris leur évaluation financière, puisse être déterminé aussi rapidement que pour les nouvelles prises d'eau.

.../...

Ici, on distingue la zone de prévention totale (rapprochée et éloignée). Dans celle-ci, l'inventaire doit être établi dans les 2 ans.

Ensuite, l'on indique que dans la zone de prévention rapprochée (35 mètres du captage) le demandeur dispose d'un délai de 5 ans pour appliquer les mesures et les payer et dans la zone de prévention éloignée (de 100 mètres à 1.000 mètres du captage) le demandeur dispose d'un délai de 10 ans pour appliquer les mesures et les payer.

Les délais sont tous à considérer à dater de la mise en vigueur de l'arrêté";

ni le texte en projet, ni les explications fournies par le délégué de l'Exécutif ne permettent de déterminer à qui incombent, de manière précise, l'adoption et l'application des mesures visées; certes, l'article 21, § 2, prévoit que, pour les prises d'eau existantes, les titulaires d'une autorisation de prise d'eau établissent dans les deux ans un inventaire des mesures de protection à prendre (1); mais le texte en projet ne contient aucune règle relative à la portée de cet inventaire et à la procédure de son élaboration; or, si l'établissement de l'inventaire conditionne l'adoption des mesures à prendre pour assurer le respect des dispositions envisagées dans les zones de prévention, les auteurs du projet doivent en définir le régime juridique avec la rigueur et la précision nécessaires.

(1) On observe que cet inventaire n'est pas envisagé par le texte du paragraphe 1er, en ce qui concerne les nouvelles prises d'eau.

3. Le texte en projet est particulièrement mal rédigé; on relève, notamment :

- que les articles 10 à 20 du projet sont conçus et rédigés d'une manière qui, sur le plan juridique, n'est pas assez rigoureuse, au regard de ce que l'on est en droit d'attendre d'un texte organisant un processus de décision administrative;
- que la définition de diverses activités et installations que les auteurs du projet envisagent de soumettre à un régime d'interdiction ou d'autorisation est fort approximative : ainsi en va-t-il, par exemple, de la "mise en oeuvre des substances reprises dans les listes I et II en annexe", des "décharges de tout type, contrôlées ou non ainsi que (des) dépôts de déchets et (des) dépotoirs au sens des décrets relatifs aux déchets", ou des "parcages, chenils et enclos pour animaux";
- du point de vue de la légistique, la rédaction du texte en projet doit être fortement améliorée.

Il suit de ce qui précède que l'arrêté en projet doit être fondamentalement revu.

La chambre était composée de

Messieurs :	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	J. MESSINNE,	
	J. DE GAVRE,	assesseurs de la
	F. DELPEREE,	section de législation,
Madame :	J. GIELISSEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. NIHOUL, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.