

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 29 juin 1993, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "insérant un article 58bis et 58ter dans la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature", a donné le 29 novembre 1993 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'article 58ter en projet habilite le Gouvernement à prendre diverses règles relatives à la navigation de plaisance et à la circulation des plongeurs sur et dans les cours d'eau.

Du fait que cette disposition serait insérée dans la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, le Gouvernement ne pourrait mettre en oeuvre l'habilitation qui lui est conférée qu'en vue de "sauvegarder le caractère, la diversité et l'intégrité de l'environnement naturel par des mesures de protection de la flore et de la faune, de leurs communautés et de leurs habitats, ainsi que du sol, du sous-sol, des eaux et de l'air" (1).

Or d'autres considérations que le seul souci de la conservation de la nature sont susceptibles de justifier l'adoption de mesures réglementant la navigation de plaisance et la circulation des plongeurs sur et dans les cours d'eau.

Le projet d'arrêté du Gouvernement wallon réglementant la circulation des embarcations et des plongeurs sur et dans les cours d'eau, soumis à l'avis du Conseil d'Etat et examiné ce jour sous la référence L. 22.678/9, et auquel, selon ses auteurs, le décret en projet tend à accorder "une base légale plus explicite" que les dispositions visées au préambule dudit projet d'arrêté, est présenté comme tendant à "trouver un équilibre entre (les activités de détente

(1) Article 1er, alinéa 1er, de la loi du 12 juillet 1973.

visées), la préservation de l'écosystème de la rivière, du lit et des berges des cours d'eau, ainsi que de la tranquillité des usagers des cours d'eau et de leurs abords".

Certains de ces objectifs - notamment le souci de la préservation du lit et des berges et celui de la tranquillité des usagers des cours d'eau - ne correspondent pas à ceux que poursuit la loi du 12 juillet 1973.

Il appartient aux auteurs du projet, compte tenu de cet élément, d'apprécier s'il est judicieux d'insérer dans la loi du 12 juillet 1973 les règles que contient l'article 58ter en projet ou s'il ne vaut pas mieux les insérer dans un texte autonome.

L'attention est, toutefois, attirée sur ce qu'en ce qui concerne les cours d'eau navigables, l'autorité fédérale est compétente pour énoncer les règles de police générale et la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi que pour les prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport (1). Certes, cela ne paraît pas empêcher la Région de prendre des règles relatives à la navigation de plaisance et à la circulation des plongeurs, lorsque ces règles tendent à assurer la conservation de la nature ou de l'intégrité

(1) Article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, inséré par la loi du 8 août 1988. Lors des travaux préparatoires de la loi du 8 août 1988, il a été déclaré que la compétence reconnue à ce titre à l'Etat incluait l'arrêté royal du 15 octobre 1935 portant règlement général des voies navigables du Royaume (Doc. Ch., 516/1 - 1988, p. 21; Doc. Sén., sess. extr. 1988, 405/2, p. 117). Certaines dispositions de cet arrêté - les articles 9 à 9quater - ont spécifiquement trait aux embarcations de plaisance.

matérielle du cours d'eau navigable (1). Mais la Région empiéterait sur la compétence de l'autorité fédérale en prenant des mesures visant à assurer la tranquillité des usagers d'un cours d'eau navigable et de ses abords.

C'est sous réserve de ces observations qu'il est procédé à l'examen de l'avant-projet.

2. Le décret en projet ne s'applique pas aux "cours d'eau navigables aptes à supporter la navigation marchande".

Pour éviter toute difficulté, il vaudrait mieux désigner ces cours d'eau dans le texte du décret ou y habiliter le Gouvernement à les désigner.

3. Les mots "l'Exécutif régional" et "l'Exécutif" doivent être remplacés par les mots "le Gouvernement".

4. L'exposé des motifs ne contient que l'analyse des articles de l'avant-projet; il devrait être complété par un exposé introductif.

(1) La police dont le but est de protéger l'intégrité matérielle du cours d'eau, appelée police du domaine, est, en effet, un corollaire du pouvoir de gestion du cours d'eau : elle relève ainsi de la compétence accordée à la Région au titre des voies hydrauliques et de leurs dépendances (article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980), et non de la compétence fédérale dans les domaines de la police générale et des polices spéciales ayant trait aux communications et aux transports.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.Intitulé.

1. Il est renvoyé à l'observation générale n° 1.

Si les auteurs du projet maintiennent leur intention de compléter la loi du 12 juillet 1973, l'intitulé suivant est proposé :

"Projet de décret complétant la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, par des dispositions particulières à la Région wallonne en ce qui concerne la circulation sur et dans les cours d'eau".

En ce cas, le projet devrait consacrer un article distinct à chaque article à insérer dans ladite loi.

Dispositif.Article 1er.Article 58bis en projet.

1. A l'alinéa 1er, il est inutile, et il pourrait même prêter à équivoque, de préciser que l'interdiction ne s'applique pas en cas de force majeure : il résulte, en effet, du principe général de droit pénal, dont les articles 70 et 71 du Code pénal font application, qu'en pareil cas, il n'y a pas d'infraction.

.../...

2. A l'alinéa 3, selon les explications des délégués du Gouvernement, les mots "lorsque l'exploitation touristique le requiert" visent les cas d'activités sportives organisées par des personnes exerçant une profession relevant du tourisme. Il n'y a pas lieu de mentionner spécialement cette hypothèse, dès lors que le texte vise déjà les activités sportives.

3. Suivant les mêmes délégués, les dérogations prévues à l'alinéa 3 ne visent pas seulement l'interdiction prévue à l'alinéa 1er, mais aussi celle qui l'est à l'alinéa 2.

4. L'alinéa 3 en projet ne précise pas si la dérogation que le Gouvernement peut accorder doit l'être au cas par cas ou par voie réglementaire.

Compte tenu de ces observations, le texte suivant est proposé pour l'article 58bis en projet :

"Art. 58bis. il est interdit de faire circuler un véhicule qui n'est pas destiné à la navigation ou d'en organiser la circulation :

.../...

- 1° sur les berges, les digues et dans le lit des cours d'eau, à l'exception (des cours d'eau navigables ... (1));
- 2° dans les passages à gué des cours d'eau, à l'exception de ceux qui sont situés sur une voie ouverte à la circulation du public.

Le Gouvernement peut déroger à l'alinéa 1er ... (2) pour cause d'utilité publique, pour les besoins de l'exploitation forestière, agricole ou piscicole, pour une activité sportive, pour des raisons scientifiques ou pour tous travaux hydrauliques".

Article 58ter en projet.

1. A l'alinéa 1er :

- a) il y a lieu de définir la notion de "plongeurs". Compte tenu des explications des délégués du Gouvernement, cette, notion, pour correspondre plus exactement à l'intention des auteurs du projet, pourrait être définie comme suit : "toute personne équipée d'un quelconque matériel de plongée et qui se trouve en dehors d'un lieu de baignade";

(1) Voir l'observation générale 2.

(2) Voir l'observation particulière 4 ci-dessus.

- b) les mots "la limiter" et "la soumettre" doivent être remplacés par les mots "les limiter" et "les soumettre";
- c) mieux vaut remplacer les mots "la soumettre à un seuil minimum de débit" par les mots "la subordonner à l'existence d'un débit minimum".

2. A l'alinéa 2, compte tenu des explications des délégués du Gouvernement, mieux vaut écrire : "... peut désigner, avec l'accord des propriétaires des lieux, les endroits auxquels doivent avoir lieu l'embarquement et le débarquement des embarcations de plaisance, ainsi que le départ et l'arrivée des plongeurs. Il peut également fixer des conditions d'aménagement et d'utilisation de ces lieux".

Article 2.

La rédaction suivante est proposée :

"Art. 2. Dans l'article 62, alinéa 1er, de la même loi, un point d), rédigé comme suit, est inséré :

"d) la remise des lieux en état, dans les délais qu'il fixe, pour les atteintes à l'environnement résultant d'une infraction à l'article 58bis (ou à l'article 58ter : voir l'observation générale n° 1)".

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,
P. GOTHOT, assesseurs de la
J. van COMPERNOLLE, section de législation,
Madame : M. PROOST, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.