

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 25 juillet 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif aux mesures de protection des prises d'eau souterraine de catégories B et C", a donné le 7 novembre 1994 l'avis suivant :

FORMALITES PREALABLES.

1. Le Conseil d'Etat, section de législation, relève l'existence de quelques différences significatives entre le texte soumis à l'avis de la commission wallonne pour la protection des eaux de surface et celui adopté par le Gouvernement wallon, sans que les modifications apportées ne soient la conséquence de l'avis donné par la commission.

Il en va ainsi spécialement des dispositions suivantes de l'arrêté en projet : l'article 1er, 6°; l'article 6, alinéa 1er, 4° et 5°; l'article 9, alinéa 1er, 5° et 6°; les articles 11, 12 et 14; et l'article 15, dans la mesure où il se rapporte aux articles 3, 4, 7 et 14.

La commission wallonne pour la protection des eaux de surface devant être consultée sur l'arrêté en projet en vertu de l'article 16 du décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables, son avis devra être demandé à nouveau sur les dispositions ainsi modifiées.

2. Plusieurs dispositions de l'arrêté en projet contiennent des règles relatives aux installations d'élimination ou de valorisation des déchets. Il en va ainsi des dispositions suivantes : l'article 4, 2° et 3°; l'article 7, 1°; l'article 9, alinéa 1er, 2°; et l'article 15, dans la mesure où il se rapporte aux dispositions qui viennent d'être citées.

.../...

En vertu de l'article 39, 1°, du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, l'Office régional wallon des déchets a pour mission de donner avis au Gouvernement sur toute réglementation en matière de déchets.

Les dispositions précitées de l'arrêté en projet doivent donc lui être soumises pour avis.

C'est sous la réserve de l'accomplissement de ces deux formalités qu'il est procédé à l'examen de l'arrêté en projet.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Les mesures de protection que détermine l'arrêté en projet se rapportent à certaines des catégories de prises d'eau souterraine potabilisable que prévoit l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 novembre 1991 relatif aux prises d'eau souterraine, aux zones de prise d'eau, de prévention et de surveillance, et à la recharge artificielle des nappes d'eau souterraine.

Comme l'indique son intitulé, l'arrêté du 14 novembre 1991 a pour vocation de contenir l'ensemble des dispositions réglementaires relatives aux prises d'eau souterraine potabilisable et aux zones qui les entourent.

Par conséquent, plutôt que de consacrer aux mesures de protection de certaines catégories de prises d'eau un arrêté distinct de l'arrêté du 14 novembre 1991, il serait plus rationnel, plus simple et plus clair d'insérer les dispositions en projet dans ce dernier arrêté.

.../...

2. Selon l'article 26, alinéa 1er, du décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables, les périmètres de protection établis sur la base de la loi du 1er août 1924 concernant la protection des eaux minérales et thermales constituent des zones de prévention prévues par le décret.

Les dispositions de l'arrêté en projet relatives aux zones de prévention sont donc destinées à s'appliquer à ces périmètres.

Elles ne peuvent toutefois leur être rendues applicables purement et simplement, dès lors que, d'une part, il n'est pas précisé s'il s'agit de zones de prévention rapprochée ou de zones de prévention éloignée et que, d'autre part, à la différence des autres zones de prévention, la délimitation de ces périmètres de protection est déjà intervenue.

L'arrêté en projet doit être revu à la lumière de cette observation.

3. L'arrêté en projet utilise tantôt le terme "exploitant", tantôt les termes "titulaire de l'autorisation".

Dans son avis, la Commission des eaux avait attiré l'attention sur le danger de confusion qui existe entre ces deux notions. Le texte devrait être revu pour tenir compte de cette remarque.

.../...

Ainsi, à l'article 3 du projet, l'obligation d'établir une clôture ne peut être mise à charge de l'exploitant, puisque, dans l'article 10, § 4, du décret du 30 avril 1990, c'est au titulaire de l'autorisation qu'il appartient d'assurer la protection des eaux dans les zones de prises d'eau.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Conformément à la première observation générale, l'intitulé devrait être le suivant :

"Arrêté du Gouvernement wallon du ... modifiant l'arrêté de l'Exécutif de la Région wallonne du 14 novembre 1991 relatif aux prises d'eau souterraine, aux zones de prise d'eau, de prévention et de surveillance et à la recharge artificielle des nappes d'eau souterraine".

Préambule.

Le décret du 27 octobre 1985 ne constitue pas la base légale de l'arrêté en projet. Par conséquent, l'alinéa 2 doit être omis.

.../...

Dispositif.

Article 1er.

1. Au 1°, mieux vaut définir le notion de "substance relevant de la liste I ou II comme suit : "Toute substance mentionnée dans la liste I ou dans la liste II de l'annexe I;".

2. Compte tenu de la première observation générale, les définitions données aux 2°, 3° et 4° deviennent sans objet.

La numérotation doit être revue en conséquence.

Article 2.

Compte tenu de l'observation générale n° 1, l'article 2 doit être omis.

Article 3.

1. De l'accord des délégués du Gouvernement, l'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Le titulaire de l'autorisation de prise d'eau de catégorie B ou C établit, là où il est possible de pénétrer dans la zone de prise d'eau, une clôture, une haie dense ou toute autre enceinte visant à empêcher l'accès de tiers ainsi que tout rejet dans la zone".

.../...

2. Le premier membre de la phrase formant l'alinéa 2 serait mieux rédigé comme suit :

"Les parties non bâties de la zone de prise d'eau sont aménagées de manière à empêcher toute contamination".

3. L'alinéa 4 serait mieux rédigé comme suit :

"Aux endroits permettant d'accéder à la zone de prise d'eau, il est disposé un panneau, visible depuis la voirie d'accès et mentionnant lisiblement les informations relatives à la nature du captage, à l'identité de l'exploitant (ou le titulaire de l'autorisation de prise d'eau - selon le choix qui sera opéré par le Gouvernement -) et aux services à joindre en cas d'accident".

Article 4.

1. Le 1° appelle les observations suivantes :

- a) de l'accord des délégués du Gouvernement, pour assurer pleinement le respect de la directive du Conseil 80/68/CEE du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses, les mots "l'utilisation ou le dépôt de substances relevant de la liste I ou II" doivent être remplacés par les mots "l'utilisation ou le dépôt de produits ou de matières contenant des substances relevant de la liste I ou II

.../...

ou toute autre action susceptible de conduire à un rejet de ces substances";

- b) le Conseil d'Etat n'aperçoit pas la signification des mots "autres que ceux visés à l'article 6, § 1er", l'article 6 ne comportant pas de § 1er. Le texte doit être revu pour exprimer plus clairement l'intention de ses auteurs, en veillant à respecter strictement la directive 80/68/CEE;
- c) il résulte de l'article 4, 1°, troisième tiret, de la directive 80/68/CEE que "les usages domestiques d'hydrocarbures gazeux ou liquides à la pression atmosphérique, d'huiles et de lubrifiants", visés au premier tiret de la disposition en projet, ne peuvent être admis que pour autant que soient prises les mesures appropriées jugées nécessaires en vue d'éviter tout rejet indirect de ces substances. Le texte en projet doit être revu à la lumière de cette observation;
- d) le second tiret de la disposition en projet est à mettre en rapport avec l'article 2, b, de la directive 80/68/CEE. Il résulte de cette disposition de la directive que des rejets qui contiennent des substances relevant de la liste I ou de la liste II en quantité et en concentration suffisamment petites pour exclure tout risque de dégradation de la qualité des eaux souterraines réceptrices n'échappent au champ d'application de la directive que pour autant qu'une autorité désignée par l'Etat membre concerné ait constaté que les substances en question présentent les

.../...

caractéristiques évoquées. Le texte en projet doit être revu pour tenir compte de cette condition.

Les observations faites aux litteras a, c et d valent aussi pour l'article 9, alinéa 1er, 1°.

2. En vertu de l'article 18 du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets, il est interdit d'implanter et d'exploiter un dépotoir autre qu'une décharge contrôlée.

Par conséquent, au 2° en projet, le mot "dépotoirs" doit être omis.

La même observation vaut pour l'article 7, 1°.

3. Au 5°, conformément à la terminologie usuelle, on remplacera le mot "perdants" par le mot "perdus".

La même observation vaut pour l'article 7, 2°, et pour l'article 14, alinéa 2, 4°.

Article 5.

1. L'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"Est interdite, en zone de prévention rapprochée, l'implantation :

.../...

1° de nouveaux cimetières ;

2° de nouveaux enclos couverts ... (la suite comme au projet)".

2. Compte tenu de ce que l'alinéa 1er s'applique à l'implantation de nouveaux enclos couverts pour animaux à partir de la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté délimitant une zone de prévention rapprochée, il convient, à l'alinéa 2, de remplacer les mots "la date de l'arrêté" par les mots "la date de l'entrée en vigueur de l'arrêté".

La même observation vaut pour l'article 15.

Article 6.

1. A l'alinéa 1er, 2°, mieux vaut écrire :

"2° les conduites destinées au transport de produits ou de matières contenant des substances ... (la suite comme au projet)".

2. Mieux vaut rédiger l'alinéa 1er, 3°, de la manière suivante :

"3° les dépôts ... des rejets liquides sont soumis aux règles suivantes :

.../...

- a) ils ne peuvent contenir que les produits des exploitations agricoles situées dans les limites de la zone de la prévention;
- b) ils sont contenus dans des cuves ou des récipients étanches ou installés à des endroits où le sol est imperméable;
- c) ils sont équipés d'un système de collecte garantissant l'absence de tout rejet liquide;".

3. L'annexe II, à laquelle renvoie l'alinéa 1er, 4°, détermine les doses maximales annuelles d'azote par hectare qui ne peuvent être dépassées, en zone de prévention rapprochée, à l'occasion des épandages d'effluents d'élevage et d'engrais azotés.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas comment les agents chargés de la surveillance de l'exécution du décret du 30 avril 1990 pourraient contrôler le respect de cette disposition. Le texte doit être revu en conséquence.

4. L'alinéa 1er, 5°, appelle les observations suivantes :

- a) chargé par l'article 12 du décret du 30 avril 1990 de réglementer l'épandage de matières susceptibles de polluer les eaux, le Gouvernement ne peut se borner à faire référence aux "doses mentionnées sur l'emballage". Il lui incombe de déterminer lui-même les doses admissibles;

.../...

- b) le texte doit préciser davantage la nature des "mesures adéquates" que prévoit la seconde phrase, et déterminer l'autorité compétente pour prendre ces mesures, ainsi que la procédure de décision.

5. A l'alinéa 1er, 6°, on remplacera le mot "portions" par le mot "parties".

6. A l'alinéa 1er, 7°, la règle prescrivant de prendre l'avis de l'exploitant de la prise d'eau (1) avant d'exécuter certains travaux doit se comprendre différemment, selon que ces travaux sont ou ne sont pas soumis à l'obtention d'une autorisation administrative en vertu de dispositions autres que celles que contient l'arrêté en projet : dans le premier cas, "l'autorité ou l'administration compétente recueille cet avis au cours de l'instruction de la demande" d'autorisation ; dans le second cas, la seule règle que prévoit le texte en projet consiste à imposer à celui qui envisage de faire les travaux de prendre l'avis de l'exploitant de la prise d'eau.

Dans la première hypothèse, le texte en projet revient, en réalité, à adapter les régimes d'autorisation organisés par d'autres réglementations. Comme le Conseil d'Etat l'a déjà souligné dans son avis sur un projet

(1) Ou du titulaire de l'autorisation de la prise d'eau, selon le choix qui sera opéré par le Gouvernement wallon.

d'arrêté ayant le même objet que l'arrêté en projet (1), il s'impose, pour garantir la sécurité juridique, de modifier directement ces réglementations plutôt que de s'y référer, étant entendu que le Gouvernement ne peut régler par voie d'arrêté des matières qui relèvent de la compétence du législateur (2).

Dans la seconde hypothèse, la disposition du projet se limite à imposer à celui qui envisage de faire des travaux l'obligation de prendre l'avis de l'exploitant de la prise d'eau, sans attacher la moindre conséquence juridique à cet avis.

Cette formalité apparaît comme inutile, dès lors précisément qu'il ne s'y attache aucune conséquence juridique. En outre, elle pourrait prêter à confusion dans la mesure où elle pourrait chez d'aucuns créer

(1) Avis L. 21.933/9 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.

(2) A la lumière de l'arrêt Marien, n° 25.502 du 21 juin 1985 du Conseil d'Etat, relatif à la légalité de la disposition réglementaire qui, jadis, en région bruxelloise, prévoyait l'obligation de demander l'avis des commissions locales de concertation dans un certain nombre de cas en matière d'urbanisme, il peut être admis que le Gouvernement se fonde sur le pouvoir réglementaire que lui reconnaît l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour imposer l'obligation envisagée au ministre ayant l'aménagement du territoire et l'urbanisme dans ses attributions et au fonctionnaire délégué de l'urbanisme, lorsque ceux-ci interviennent dans la procédure de délivrance des permis de bâtir, mais non directement au collège des bourgmestre et échevins.

l'impression laisser croire qu'elle a des répercussions au plan des relations de droit privé, matière pour laquelle la Région n'est pas compétente.

La disposition doit être revue en conséquence.

7. Comme en ont convenu les délégués du Gouvernement, l'avant-dernier alinéa est inutile et doit être omis.

8. Au dernier alinéa, il convient de préciser qui est chargé d'effectuer les contrôles visés et selon quelles modalités ceux-ci seront effectués. Par ailleurs, il appartiendra aux auteurs du projet de vérifier si les conditions d'étanchéité visés sont uniquement celles qui ont trait à l'alinéa 1er, 3°.

Les observations n^{os} 2, 3, 4, 6, 7 et 8 valent également, mutatis mutandis, pour l'article 9. En outre, l'observation n° 3 s'applique également à l'article 11; 1°.

Article 8.

Cette disposition sera rédigée sur le modèle du texte proposé pour l'article 5, alinéa 1er.

.../...

Article 9.

La première phrase de l'alinéa 1er, 1°, a pour seul objet de rappeler à l'autorité qui statue sur une demande de permis d'exploiter une obligation qui lui incombe déjà. Cette disposition est inutile et doit être omise.

Article 10.

Cette disposition fait double emploi avec l'article 11, § 2, de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 novembre 1991 relatif aux prises d'eau souterraine, aux zones de prise d'eau, de prévention et de surveillance, et à la recharge artificielle des nappes d'eau souterraine. Elle doit être omise.

Article 11.

Tel qu'il est rédigé, le texte figurant au 2° ne détermine pas avec assez de précision dans quelles circonstances les dispositions que contient l'article 9, alinéa 1er, 6°, sont destinées à s'appliquer dans les zones de surveillance.

Article 12.

Le paragraphe 3 en projet serait mieux rédigé comme suit :

.../...

"§ 3. Pour les prises d'eau situées dans une carrière en activité, les limites de la zone de prise d'eau correspondent à celles de l'ouvrage de prise d'eau".

Article 14.

L'alinéa 2, 4°, première phrase, l'alinéa 2, 5°, et le dernier alinéa n'énoncent aucune règle nouvelle. Ils doivent être omis.

Article 15.

1. Le texte serait plus clair s'il était rédigé en ce sens que les articles qui sont énumérés (1) n'entrent en vigueur que dans le délai fixé, à l'égard des ouvrages, constructions et installations existants qui ne sont pas conformes aux dispositions que contiennent ces articles.

2. Les délais prévus par la disposition en projet sont extrêmement longs.

La longueur de ces délais n'est pas conciliable avec l'obligation qu'a la Région wallonne de prendre les mesures nécessaires pour éviter les situations de pollution que la directive 80/68/CEE a pour objet de

(1) Comme en ont convenu les délégués, à l'alinéa 1er, c'est par inadvertance qu'il est fait mention du deuxième alinéa de l'article 4. Les mots "2ème alinéa" doivent donc être omis.

prévenir, mesures qui, il faut le rappeler, devaient être prises dans un délai de deux ans à compter de la notification de la directive (1).

Le texte doit être revu à la lumière de cette observation.

Annexe II.

Outre l'observation n° 3 relative à l'article 6, on n'aperçoit pas quelles sont la signification et la portée du texte faisant suite aux tableaux.

(1) Article 21, 1°, de la directive.

La chambre était composée de

Messieurs :	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	Y. KREINS,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame :	M. PROOST,	greffier.

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.

R. ANDERSEN.