ROYAUME DE BELGIQUE

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS 35.561/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement de la Région wallonne, le 5 juin 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "désignant les zones de baignade et portant diverses mesures pour la protection des eaux de baignade", a donné le 25 juin 2003 l'avis suivant :

Afin de respecter le délai d'un mois qui lui est imparti, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur du texte qui lui est soumis, de la compatibilité de ce texte avec les règles d'intensité de force obligatoire supérieure, et de l'accomplissement des formalités préalables.

Sur ces points, il y a lieu de faire les observations ci-après.

I. Le projet d'arrêté tend à transposer la directive 76/160/CEE du Conseil du 8 décembre 1975 concernant la qualité des eaux de baignade.

Il appelle, à ce sujet, les observations suivantes :

1. L'annexe I, point a), du projet d'arrêté contient la liste des zones que le Gouvernement suggère de considérer comme étant, pour la Région wallonne, les zones de baignade visées par la directive du Conseil 76/160/CEE.

Selon l'article 1er, § 2, b), de la directive 76/160/CEE, la "zone de baignade" est "l'endroit où se trouvent des eaux de baignade".

L'article 1er, § 2, a), de la directive 76/160/CEE entend par "eaux de baignade" :

> "les eaux ou parties de celles-ci, douces, courantes ou stagnantes, (...) dans lesquelles la baignade :
>
> - est expressément autorisée par les autorités compétentes de chaque Etat membre
>
> ou
>
> - n'est pas interdite et (est) habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs".

Il appartient au Gouvernement de s'assurer que la liste des zones de baignade qu'il établit comprend tous les endroits où, en Région wallonne, se trouvent des eaux répondant aux caractéristiques déterminées par la directive 76/160/CEE.

Il y a lieu, à ce sujet, de faire les observations ci-après :

a) Selon des arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes du 14 juillet 1993 (1) et du 25 mai 2000 (2), la notion d'"eaux de baignade" doit être interprétée à la lumière de la finalité de la directive 76/160/CEE, exprimée dans ses deux premiers considérants, aux termes desquels

> "la protection de l'environnement et de la santé publique rend nécessaires la réduction de la pollution des eaux de baignade et la protection de celles-ci à l'égard d'une dégradation ultérieure"
>
> et
>
> "un contrôle des eaux de baignade est nécessaire à la réalisation, dans le fonctionnement du marché commun, des objectifs de la Communauté dans les domaines de l'amélioration des conditions de vie, d'un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté et d'une expansion continue équilibrée".

b) L'article 3, c), du projet d'arrêté suggère de préciser que, par "nombre important de baigneurs" au sens de l'article 1er, § 2, a), de la directive 76/160/CEE, il y a lieu d'entendre "une fréquentation de 50 baigneurs recensés durant la saison balnéaire, les jours où les conditions météorologiques sont optimales pour la baignade".

Il en résulte que les eaux fréquentées, aux conditions indiquées, par moins de 50 baigneurs, ne sont pas considérées comme des eaux de baignade au sens de la directive.

Ceci ne peut être admis.

---

(1) Commission/Royaume-Uni, C-56/90, Rec., p. I-4109.

(2) Commission/Belgique, C-307/98, Rec., p. I-3933.

En effet, il n'est pas au pouvoir des Etats membres de prévoir que le seul fait que le nombre de personnes pratiquant habituellement la baignade dans des eaux déterminées se situe au-dessous d'un certain seuil a pour effet d'exclure ces eaux du champ d'application de la directive [(3)], s'il existe par ailleurs des indices, telles des infrastructures, permettant d'établir que la baignade y est habituellement praticable par un nombre important de baigneurs.

c) Il ressort du dossier communiqué au Conseil d'Etat - en particulier des lettres que le Ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement a adressées au Secrétaire général de la Commission européenne le 25 janvier 2002 et le 18 mars 2003 - que, selon les autorités régionales, certaines des zones à propos desquelles la Cour de justice des Communautés européennes a estimé, dans son arrêt précité du 25 mai 2000, que c'est "sans justifications appropriées" qu'elles avaient été exclues du champ d'application de la directive 76/160/CEE, ne constituent pas des zones de baignade au sens de celle-ci.

Comme le fait apparaître le dossier, les autorités régionales invoquent, à cette fin, divers arguments.

L'appréciation du bien-fondé de ceux-ci dépend en partie d'un ensemble d'éléments de fait que la section de législation du Conseil d'Etat ne peut vérifier.

---

(3) Lire à ce sujet les arrêts précités de la Cour de justice des Communautés européennes du 14 juillet 1993 ("(Les objectifs de la directive) ne seraient pas atteints si les eaux de zones balnéaires disposant de certaines infrastructures, telles que cabines de plage, équipements sanitaires et signalisation des zones de baignades, ainsi que d'une surveillance par des maîtres-nageurs, pouvaient, du seul fait que le nombre de baigneurs se situerait au-dessous d'un certain seuil, être exclues du champ d'application de la directive. En effet, de telles infrastructures et la présence de maîtres-nageurs constituent des indices de ce que la zone de baignade est fréquentée par un nombre important de baigneurs dont la santé doit être protégée") et du 25 mai 2000 ("(Les objectifs de la directive) ne seraient pas atteints si les eaux de zones de baignade, qui ont pendant des années été soumises aux contrôles prévus par la directive 76/160 et dont les résultats ont été envoyés à la Commission aux fins de publication dans ses rapports annuels sur la qualité des eaux de baignade dans les Etats membres, pouvaient, du seul fait que le nombre de baigneurs se situerait au-dessous d'un certain seuil, être exclues du champ d'application de ladite directive").

Certains des arguments invoqués appellent toutefois des commentaires au regard de la définition des "eaux de baignade" que donne l'article 1er, § 2, a), de la directive 76/160/CEE :

- Pour justifier la non-désignation de certains endroits comme zones de baignade, le dossier mentionne le fait que la baignade, soit n'y est ou n'y sera plus expressément autorisée, soit y est ou y sera interdite. Or, il résulte de l'article 1er, § 2, a), de la directive 76/160/CEE que, parmi ces circonstances, seule l'interdiction formelle et effective de la baignade suffit à justifier la non-désignation comme zone de baignade.

- Parmi les circonstances de fait que mentionne le dossier pour expliquer la non-désignation de certains endroits comme zones de baignade, il en est qui, à elles seules, ne suffisent pas à établir qu'à un endroit déterminé, la baignade n'est pas "habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs" au sens de l'article 1er, § 2, a), de la directive. Ainsi en va-t-il, tout particulièrement, des risques d'accidents pour les baigneurs résultant de la pratique de certaines activités (jet-ski, ski nautique, ...) (4), des risques de pollution des eaux dus à la navigation, de la nécessité de draguer régulièrement le cours d'eau, de la faible attractivité du site, du défaut ou de l'insuffisance d'infrastructures d'accueil pour les baigneurs, ou encore de la faible profondeur des eaux (5).

d) Enfin, il importe de rappeler que, selon l'arrêt précité de la Cour de justice des Communautés européennes du 25 mai 2000, l'Etat membre qui prétend que la baignade a cessé d'être habituellement pratiquée dans certaines zones est tenu, non seulement de démontrer l'absence de baignades habituelles pour chacune des zones concernées, mais aussi d'établir qu'une telle absence n'est pas due au non-respect dans lesdites zones des valeurs limites fixées en vertu de l'article 3 de la directive 76/160/CEE.

---

(4) Selon l'arrêt précité de la Cour de justice des Communautés européennes du 25 mai 2000, la pratique de telles activités dans les zones dont il s'agit ne peut exclure la qualification de "zones de baignade" que s'il est établi qu'elle est "massive et constante de sorte que la baignade y serait devenue impossible".

(5) Voir, sur ce dernier point, l'arrêt précité de la Cour de justice des Communautés européennes du 25 mai 2000.

En conclusion, d'une part, la liste des zones de baignade qu'établit le projet d'arrêté sera réexaminée pour tenir compte de ce qui précède et, d'autre part, l'article 3, c), sera omis.

2. La directive 76/160/CEE impose aux Etats membres l'obligation de prendre les mesures nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade soit rendue conforme aux valeurs limites fixées en vertu de l'article 3 et d'atteindre, sur ce point, des résultats déterminés. Les articles 4 et 5 précisent les obligations des Etats membres en la matière.

Les dispositions requises doivent être prises pour se conformer à ces obligations, dont l'arrêt précité de la Cour de justice des Communautés européennes du 25 mai 2000 a déjà constaté le non-respect en Région wallonne.

Le projet d'arrêté contient des mesures à cette fin. Il ressort aussi du dossier que d'autres mesures - consistant notamment en la mise en place d'équipements d'épuration des eaux - ont été prises ou sont envisagées en vue d'atteindre les résultats prescrits.

La question se pose de savoir si les mesures en question suffisent à assurer pleinement l'exécution des obligations incombant à la Région wallonne.

Il importe à cet égard d'observer, d'une part, que l'article 4 de la directive 76/160/CEE ne laisse plus aucun délai à la Région wallonne pour assurer la conformité de la qualité des eaux de baignade aux valeurs limites fixées en vertu de l'article 3 et, d'autre part, qu'en dehors des dérogations qu'elle prévoit [(6)], la directive ne permet pas aux Etats membres d'invoquer des circonstances particulières pour justifier le non-respect de leurs obligations en la matière [(7)].

---

(6) Les seules possibilités de dérogation que pourrait encore invoquer la Région wallonne sont celles que prévoient l'article 5, § 2, et l'article 8 de la directive.

(7) Voir en ce sens l'arrêt précité de la Cour de justice des Communautés européennes du 25 mai 2000.

3. Conformément à l'article 6, § 1er, de la directive 76/160/CEE, il appartient à la Région wallonne de désigner la ou les autorités qu'elle charge d'effectuer des échantillonnages.

L'article 41 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution donne au Gouvernement le pouvoir de prendre des dispositions en ce sens.

Le projet d'arrêté sera complété en conséquence.

II. L'article 10 du projet d'arrêté tend à modifier l'arrêté du Gouvernement wallon du 7 novembre 2002 fixant les conditions intégrales d'exploitation relatives aux unités d'épuration individuelle et aux installations d'épuration individuelle.

En vertu de l'article 8 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, les conditions intégrales qu'arrête le Gouvernement doivent être fondées sur les meilleures techniques disponibles.

Il appartient au Gouvernement d'être en mesure d'établir qu'il a, en l'espèce, respecté cette règle.

III. L'article 15 du projet d'arrêté tend à modifier l'arrêté du Gouvernement wallon du 16 février 1995 fixant les conditions et les modalités d'octroi de primes en matière de camping-caravaning.

Deux observations doivent être faites à ce sujet :

1. La disposition à l'examen relève de la matière du tourisme, pour laquelle, en vertu de l'article 3, 2°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, la Région wallonne exerce, dans la région de langue française, les compétences de la Communauté française.

Elle se distingue ainsi des autres dispositions du projet d'arrêté, qui ressortissent aux compétences qu'exerce la Région wallonne, sur l'ensemble de son territoire, dans la matière régionale de la protection de l'environnement, et ce en vertu de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Pour éviter toute confusion entre ces deux sphères de compétences, il s'indiquerait que la disposition à l'examen soit insérée dans un arrêté distinct, pris sur la base de l'article 4, 6°, du décret du 4 mars 1991 relatif aux conditions d'exploitation des terrains de camping-caravaning.

En tout état de cause, conformément à l'article 4, 3°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993, il incombe au Gouvernement de faire expressément mention de ce que ladite disposition règle, en vertu de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 127 de celle-ci.

2. En vertu de l'article 2, alinéa 1er, du décret du 2 décembre 1988 portant création du conseil supérieur du tourisme, l'avis de ce conseil est requis sur tout "projet d'arrêté organique dans le domaine du tourisme".

Le texte à l'examen entre dans les prévisions de cette disposition.

Or, il résulte des explications de la déléguée du gouvernement qu'il n'a pas été soumis à l'avis du conseil supérieur du tourisme.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

IV. Le préambule appelle les deux observations suivantes :

1. A l'alinéa 3, il convient également de viser les articles 41 et 42 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution [8].

2. Il y a lieu de viser également l'article 4 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

---

[8] Concernant l'article 41, voir l'observation I, 3, ci-dessus.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT M.-L. WILLOT-THOMAS