

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 41.098/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 27 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté "modifiant le livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau, relatif au règlement général d'assainissement des eaux urbaines résiduaires", a donné le 25 août 2006 l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

Formalités préalables

1. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté tendent à modifier des règles organiques concernant l'octroi de subventions. Ainsi en va-t-il des dispositions modifiant des règles relatives à la prime à l'installation d'un système d'épuration individuelle ⁽¹⁾.

Conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, 3°, et à l'article 14, alinéa 1^{er}, 1°, b), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, ces dispositions requièrent l'avis de l'inspecteur des finances et l'accord du Ministre du Budget.

En l'espèce, il ressort du dossier que l'inspecteur des finances a, le 15 mai 2006, donné son avis sur le projet d'arrêté. Cet avis doit être visé au préambule.

Par contre, il ne ressort pas du dossier que le Ministre du Budget a donné son accord. Il appartiendra au Gouvernement de veiller à l'accomplissement de cette formalité. Cela fait, l'accord du Ministre du Budget devra également être visé au préambule.

2. En tant, tout particulièrement, qu'il s'applique à l'hypothèse d'habitations soumises au régime d'assainissement autonome communal, le projet d'arrêté est susceptible d'influencer les finances des villes et communes.

⁽¹⁾ Voir en ce sens les modifications qu'il est envisagé d'apporter à la partie III, titre II, chapitre IX, de la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement (articles R.401 à R.417 de ce livre).

Conformément aux articles 2, a), et 3, § 3, du décret du 1^{er} juillet 1993 portant création d'un conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne, il doit donc être soumis à l'avis de ce conseil.

En l'espèce, il ressort des informations communiquées par la déléguée du ministre que le Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne a, le 29 juin 2006, donné son avis sur le projet d'arrêté. Cet avis doit être visé au préambule.

Observations générales

I. Le projet d'arrêté contient plusieurs dispositions prévoyant et organisant la réalisation d'"études de zones".

Il appelle sur ce point les observations suivantes :

1. Il résulte de la disposition appelée à former l'article R.233, 11^{°bis}, du livre II du Code de l'environnement, qu'une étude de zone peut être réalisée dans deux types d'hypothèses, auxquels correspondent des objectifs spécifiques :

a) Dans une première hypothèse, l'étude de zone est réalisée dans une partie du territoire à laquelle s'applique le régime d'assainissement transitoire. Elle tend alors à "préciser (ce) régime en assainissement collectif ou autonome" ⁽²⁾.

b) Dans une seconde hypothèse, l'étude de zone est réalisée "en zone prioritaire en vue de préciser le traitement adéquat à mettre en oeuvre au regard des objectifs de qualité à atteindre".

Dans la disposition appelée à former l'article R.233, 30°, du livre II du Code de l'environnement, le projet d'arrêté fournit une définition de la "zone prioritaire" : il s'agit d'une "zone concernée par une ou des masse(s) d'eau identifiées comme étant à risques ou bénéficiant d'un statut de protection particulier et sur laquelle est pratiquée une étude de zones".

⁽²⁾ Voir également, sur ce point, la disposition appelée à remplacer l'article R.283, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement.

Par ailleurs, en vertu de la disposition appelée à former l'article R.281, § 2, alinéa 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement, "dans la zone d'assainissement autonome, le Gouvernement détermine les zones prioritaires qui doivent faire l'objet d'une étude de zone afin de préciser le régime d'assainissement ou le traitement adéquat à mettre en oeuvre au regard des objectifs de qualité des masses d'eau".

Retient encore l'attention la modification que le projet d'arrêté envisage d'apporter à l'article R.279, § 2, du livre II du Code de l'environnement, modification dont il résulte que "le ministre peut soumettre les habitations ou groupes d'habitations non visées au paragraphe 1^{er}, selon les modalités et les délais qu'il fixe, à l'obligation d'installer un système d'épuration individuelle visé au paragraphe 1^{er}, en fonction du résultat de l'étude de zone visée aux articles R.233, 11^{°bis}, et R.281, § 2".

Enfin, il faut citer aussi la modification que le projet d'arrêté envisage d'apporter à l'article R.286, § 2, alinéa 2, troisième tiret, du livre II du Code de l'environnement. Il suit de cette modification que le régime d'assainissement collectif s'applique aux périmètres situés dans les agglomérations dont le nombre d'EH est inférieur à 2.000, s'il existe des spécificités environnementales ou techniques déterminées par une étude de zone qui justifient que l'agglomération soit soumise à ce régime d'assainissement.

Le caractère fort épars de ces diverses dispositions en rend la compréhension particulièrement difficile. Ceci résulte notamment de l'erreur de méthode dans la rédaction du projet consistant, d'une part, à procéder à l'énoncé de définitions à caractère général lesquelles comprennent déjà des éléments du régime juridique applicable et, d'autre part, à énoncer dans le dispositif des règles empruntant des éléments de la définition qui ne concordent pas toujours avec celle-ci.

Plus précisément, les dispositions en projet sont en défaut de déterminer avec toute la clarté requise les hypothèses visées et les objectifs poursuivis. Ainsi notamment, on se demande s'il est envisagé de réaliser des études de zones dans une zone d'assainissement autonome à d'autres fins que la détermination du point de savoir s'il y a lieu de soumettre des habitations ou des groupes d'habitations non visés à l'article R.279, § 1^{er}, à l'obligation d'installer un système d'épuration individuelle. Ou encore, on relève que les objectifs d'une étude de zone ne sont pas présentés exactement de la même manière dans les dispositions appelées à former respectivement l'article R.233, 11^{°bis}, et

.../...

l'article R.281, § 2, alinéa 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement : la première de ces dispositions vise uniquement le fait de "préciser le traitement adéquat à mettre en oeuvre au regard des objectifs de qualité à atteindre", tandis que la seconde mentionne aussi le fait de "préciser le régime d'assainissement".

Il convient également d'observer que le recours aux expressions "étude de zone" et "zone prioritaire" est critiquable lorsque ces expressions se rapportent à des parties du territoire auxquelles est destiné à s'appliquer le régime d'assainissement collectif ⁽³⁾. En effet, celui-ci n'a vocation à s'appliquer qu'à des parties du territoire constitutives d'une "agglomération" ⁽⁴⁾, notion distincte de celle de "zone" pour l'application, comme tel est le cas en l'espèce, de l'article D.218 du livre II du Code de l'environnement ⁽⁵⁾.

2. Le projet d'arrêté est particulièrement peu explicite sur le dispositif applicable en cas de réalisation d'une étude de zone.

La section de législation se demande ainsi quel est le contenu de cette étude, qui la réalise, à quelles décisions elle donne lieu, selon quelle procédure ces décisions sont prises, quels en sont les effets, ...

Le projet d'arrêté ne règle que partiellement ces questions.

Il y a spécialement lieu, à ce sujet, de faire les observations suivantes :

a) Selon la disposition appelée à former l'article R.288, § 4, du livre II du Code de l'environnement, qui est relative à la procédure de modification semestrielle des plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique, "les études de zones visées à l'article R.281, § 2, et R.283, sont incluses dans le contenu du rapport sur les incidences environnementales des plans et programmes visé à l'article D.56, §§ 1^{er} et 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement".

⁽³⁾ Comme l'envisage l'article R.286, § 2, alinéa 2, troisième tiret, en projet.

⁽⁴⁾ Voir en particulier l'article R.284, § 2, alinéa 2, 6°, et l'article R.286, § 2, du livre II du Code de l'environnement.

⁽⁵⁾ Voir le 1° et le 90° de l'article D.2 du livre II du Code de l'environnement.

La portée exacte de cette disposition n'apparaît pas clairement :

- Soit elle signifie seulement que l'auteur d'un rapport sur les incidences environnementales élaboré lors d'une procédure de modification semestrielle des plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique peut à cette occasion utiliser les renseignements que contient une étude de zone déjà réalisée. En ce cas, la disposition à l'examen n'a d'autre objet que de rappeler une règle qui figure à l'article D.56, § 3, alinéa 2, du livre I^{er} du Code de l'environnement, et est donc inutile.
- Soit la disposition à l'examen signifie que l'étude de zone doit être réalisée au moment de l'élaboration du rapport sur les incidences environnementales, dont elle est alors l'une des composantes. Ceci implique que sa réalisation est soumise au respect des règles applicables en cas d'élaboration d'un rapport sur les incidences environnementales, et notamment à la procédure consultative que prescrit l'article D.56, § 4, du livre I^{er} du Code de l'environnement pour la détermination du contenu de ce rapport. Or, il résulte de la note au Gouvernement wallon que telle n'est pas l'intention des auteurs du texte ⁽⁶⁾.

Pour le surplus, force est de constater que la disposition à l'examen envisage uniquement l'hypothèse où est mise en oeuvre la procédure de modification semestrielle des plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique. Le projet d'arrêté est en défaut de régler le contenu et les modalités de réalisation de l'étude de zone, ainsi que la procédure de décision à appliquer, quand l'étude en question ne s'inscrit pas dans les prévisions d'une telle hypothèse.

b) Comme déjà indiqué, en vertu de la modification que le projet d'arrêté envisage d'apporter à l'article R.279, § 2, du livre II du Code de l'environnement, "le ministre peut soumettre les habitations ou groupes d'habitations non visées au paragraphe 1^{er}, selon les modalités et les délais qu'il fixe, à l'obligation d'installer un système d'épuration individuelle visé au paragraphe 1^{er}, en fonction du résultat de l'étude de zone visée aux articles R.233, 11^{°bis}, et R.281, § 2".

⁽⁶⁾ Selon cette note, les études de zone peuvent "être réalisées sans attendre la détermination du contenu du rapport par les instances d'avis, préalablement à la détermination de l'avant-projet de modification".

Le pouvoir ainsi donné au ministre est excessivement large.

Il conviendrait tout particulièrement de fixer les limites du pouvoir discrétionnaire d'appréciation reconnu au ministre.

3. De l'ensemble des observations qui viennent d'être faites, il résulte que les dispositions du projet d'arrêté qui prévoient et organisent la réalisation d'études de zones doivent être fondamentalement revues.

II. Le projet d'arrêté tend à remplacer, dans un certain nombre de dispositions réglementaires du livre II du Code de l'environnement, l'expression "organisme d'épuration" par celle d'"organisme d'assainissement".

Ceci ne peut être admis.

En effet, il résulte de diverses dispositions figurant dans la partie décréte du livre II du Code de l'environnement, d'une part, que le législateur a retenu l'expression "organisme d'épuration" ⁽⁷⁾ et, d'autre part, que les termes "épuration" et "assainissement" ne sont pas synonymes ⁽⁸⁾.

Il n'est pas au pouvoir du Gouvernement de modifier cette terminologie.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

III. Plusieurs dispositions du projet d'arrêté font double emploi avec des dispositions figurant dans un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant le livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau, relatif à la simplification administrative", sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné, le 31 juillet

⁽⁷⁾ Voir en particulier les articles D.343 à D.345 du livre II du Code de l'environnement.

⁽⁸⁾ Voir sur ce point le 4° et le 44° de l'article D.2 du livre II du Code de l'environnement.

2006, l'avis 40.888/2/V : il s'agit, en l'occurrence, des dispositions par lesquelles il est envisagé de modifier l'article R.233, 17°, l'article R.402, § 3, 1° et 2°, et l'article 411, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement, ainsi que de celle qui tend à abroger les articles R.405 à R.407 du même livre.

Par ailleurs, le projet d'arrêté suggère d'abroger l'article R.468 du livre II du Code de l'environnement, alors que le projet d'arrêté sur lequel la section de législation du Conseil d'État a donné l'avis 40.888/2/V contient une modification de cette disposition.

Il appartiendra au Gouvernement de veiller à éviter tout double emploi ou contradiction entre ces deux arrêtés en projet.

En tout état de cause, en ce qui concerne la modification envisagée à l'article 411, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement, il est renvoyé à l'observation n° 2 faite dans l'avis 40.888/2/V.

Observations particulières

Préambule

1. Dans le premier alinéa, il convient de faire mention, d'une part, des dispositions de la partie décrétable du livre II du Code de l'environnement qui constituent le fondement légal du projet d'arrêté - à savoir les articles D.218, D.222 et D.317 - et, d'autre part, des dispositions de la partie réglementaire du même livre que le projet d'arrêté tend à modifier ou à abroger.

2. En ce qui concerne le visa des formalités préalables, il est renvoyé aux observations faites ci-dessus au sujet de celles-ci.

Dispositif

Article 3

Dans la disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article R.277, § 4, alinéa 5, du livre II du Code de l'environnement, le texte doit préciser la périodicité de l'obligation qu'il prescrit.

Article 5

À lire le texte par lequel il est envisagé de modifier l'article R.279, § 3, du livre II du Code de l'environnement, il semble que c'est aux autorités communales qu'il incombe de décider de soumettre un ensemble d'habitations au régime d'assainissement autonome communal et de fixer les "mesures particulières" applicables en pareille hypothèse.

Mais, par ailleurs, il ressort du paragraphe 4 de l'article R.279 du livre II du Code de l'environnement que les "mesures particulières" en question sont déterminées, selon le cas, par la commune concernée ou par le ministre ⁽⁹⁾.

On observe encore qu'à lire l'article R.284, § 2, alinéa 2, 7°, du livre II du Code de l'environnement, il semble que les plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique, qui sont adoptés par le Gouvernement, ont vocation à indiquer quelles sont les parties du territoire soumises au régime d'assainissement autonome communal. Dans la même perspective, il y a lieu de noter qu'en vertu de la disposition qui, selon le projet d'arrêté, est appelée à former l'article R.288, § 1^{er}, alinéa 2, quatrième tiret, du livre II du Code de l'environnement, "la précision d'un régime d'assainissement autonome en régime d'assainissement autonome communal" donne lieu à une modification du plan d'assainissement par sous-bassin hydrographique concerné, modification décidée par le Gouvernement.

⁽⁹⁾ Voir les alinéas 5 et 7 de l'article R.279, § 4.

Ces diverses dispositions ne permettent pas de déterminer avec toute la clarté requise, d'une part, quelles sont les décisions qu'implique la soumission d'un ensemble d'habitations au régime d'assainissement autonome communal et qui les prend, et, d'autre part, quel est le rapport exact entre ce régime et le contenu des plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Articles 13 et 14

1. À lire le texte en projet, en particulier la disposition appelée à former l'article R.288, § 1^{er}, alinéa 2, deuxième tiret, du livre II du Code de l'environnement, il semble que la procédure de modification des plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique que prévoit l'article R.288 doive être appliquée dans l'hypothèse de la modification des limites d'une zone destinée à l'urbanisation, c'est-à-dire dans le cas où un plan de secteur est ou a été révisé afin de modifier les limites d'une telle zone ⁽¹⁰⁾.

Si telle est l'intention, il est permis de se demander si une pareille solution est bien justifiée. On n'aperçoit pas, en effet, l'utilité de mettre en oeuvre une telle procédure dans une hypothèse où il semble qu'il s'agit seulement de prendre acte du fait qu'un plan de secteur est ou a été révisé selon la procédure spécifique prévue par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine.

Le projet d'arrêté sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

2. En ce qui concerne la modification d'un plan d'assainissement par sous-bassin hydrographique dans l'hypothèse, visée par la disposition appelée à former l'article R.288, § 1^{er}, alinéa 2, quatrième tiret, du livre II du Code de l'environnement, d'une "précision d'un régime d'assainissement autonome en régime d'assainissement autonome communal", il est renvoyé à l'observation faite au sujet de l'article 5.

⁽¹⁰⁾ Voir la définition des "zones destinées à l'urbanisation" que donne l'article R.233, 29°, du livre II du Code de l'environnement.

3. Comme le confirme la note au Gouvernement wallon, les dispositions appelées à former les paragraphes 4 à 6 de l'article R.288 du livre II du Code de l'environnement partent du présupposé que la procédure d'exemption de l'évaluation des incidences sur l'environnement qu'organisent les alinéas 2 et 3 de l'article D.53, § 1^{er}, du livre I^{er} du Code de l'environnement, ne peut trouver à s'appliquer en cas de modification semestrielle des plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique.

Or, il ne peut être totalement exclu que cette procédure s'applique en pareil cas.

Le texte sera revu en conséquence.

4. Dans les dispositions appelées à former l'article R.288, § 5, alinéa 1^{er}, troisième tiret, et l'article R.289, § 2, alinéa 2, troisième tiret, du livre II du Code de l'environnement, il convient de préciser quelles sont les "directions générales compétentes".

Article 15

À l'article R.290, § 2, alinéa 3, en projet, il y a lieu de préciser la formule d'indexation.

Article 27

1. Le texte appelé à former l'article R.408, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement doit être introduit par une disposition prévoyant le dépôt d'une demande de liquidation de la prime au moyen d'un formulaire.

2. Dans la disposition appelée à former l'article R.408, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, d), du livre II du Code de l'environnement, il convient, pour se conformer au décret du 1^{er} avril 2004 portant suppression de l'obligation de produire des copies certifiées conformes de documents, d'omettre les mots "certifiée conforme".

Observation finale

La rédaction du projet contient de nombreuses déficiences du point de vue de la légistique.

Il sera entièrement revu sur ce point, en veillant notamment au respect des règles suivantes ⁽¹¹⁾ :

- lorsqu'une phrase ou un alinéa est remplacé, il n'y a pas lieu d'en reproduire le contenu; il suffit d'y renvoyer;
- la référence au texte remplacé doit être exacte ⁽¹²⁾;
- il faut éviter de renuméroter des paragraphes d'articles, compte tenu non seulement de ce que des références pourraient être faites aux dispositions ainsi renumérotées dans d'autres textes non modifiés, mais aussi en raison de la connaissance acquise des textes en vigueur par leurs destinataires et l'administration elle-même, voire de l'existence de jurisprudence et de doctrine pouvant avoir fait état de ces dispositions; il n'y a en outre guère de sens à renuméroter un alinéa;
- lorsque la subdivision d'un texte où une phrase est omise de l'ordre juridique, il faut l'"abroger" et non la "supprimer".

⁽¹¹⁾ Il est recommandé d'appliquer le manuel de légistique formelle disponible sur le site du Conseil d'Etat, www.raadvst-consetat.be. L'énumération qui suit des questions soulevées n'est pas exhaustive.

⁽¹²⁾ Voir par exemple l'article 11, alinéa 3, du projet, qui remplace un "alinéa 3" inexistant à l'article R.285 du livre II du Code de l'environnement; c'est la deuxième phrase de l'alinéa 2 de cette disposition qui doit être remplacée (voir le Moniteur belge du 12 avril 2005, p. 15106).

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN