

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.285/4
DU 7 MARS 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 9 février 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant modification de la partie réglementaire du Livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau, en ce qui concerne la surveillance de l'état des eaux de surface potabilisables, des eaux souterraines et de certaines zones protégées", a donné 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 suivantes.

1. Le projet d'arrêté tend tout particulièrement à assurer la transposition des dispositions qui, dans la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, sont relatives à la surveillance de l'état des eaux de surface, des eaux souterraines et des zones protégées.

Dans la directive, ces dispositions figurent à l'article 8 et dans une partie de l'annexe V ⁽¹⁾.

Il ne peut être perdu de vue que lesdites dispositions ne sont pas dissociables d'autres dispositions de la directive, en particulier, d'une part, les autres parties de l'annexe V et, d'autre part, l'annexe II, qui détermine le contenu de l'"analyse des caractéristiques" et de l'"étude des incidences" prévues par l'article 5.

Or, en l'état des textes publiés au Moniteur belge, le droit régional wallon ne comprend pas toutes les dispositions dont l'adoption est requise pour transposer la directive sur ces points.

⁽¹⁾ Voir spécialement les points 1.3, 2.2 et 2.4 de cette annexe.

Il manque, à cet égard, diverses dispositions réglementaires que la partie décrétable du livre II du Code de l'environnement ⁽²⁾ charge le Gouvernement de prendre.

Restent ainsi dépourvus de l'exécution requise :

a) l'article D.17, § 5, première phrase, qui charge le Gouvernement d'"[arrêter] le contenu de l'analyse des caractéristiques du bassin hydrographique wallon et de la description des effets de l'activité humaine sur l'état des eaux de surface et des eaux souterraines, ainsi que les procédures et les dispositions techniques nécessaires à leur élaboration";

b) l'article D.22, § 2, alinéa 2, qui charge le Gouvernement, d'une part, de "[déterminer], pour chaque type de masses d'eau, les critères généraux du bon état et [de définir] les limites théoriques séparant l'état «très bon» des états «bon», «moyen», «médiocre» et «mauvais»" et, d'autre part, de "[fixer] également les règles de présentation de l'état des eaux";

c) l'article D.22, § 7, alinéa 3, qui, "pour les masses d'eau de surface artificielles et fortement modifiées", charge le Gouvernement de "[fixer] les critères généraux du bon potentiel écologique qui doit, sous réserve des exceptions visées aux paragraphes 5, 6, 8 et 9, être atteint pour le 22 décembre 2015".

Le projet d'arrêté ne comble pas ces lacunes.

Compte tenu du lien qu'il présente - et doit présenter - avec les dispositions qu'il incombe au Gouvernement de prendre sur les divers points évoqués, il apparaît donc incomplet.

⁽²⁾ Le projet d'arrêté utilise l'expression "livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau". Comme la section de législation du Conseil d'État l'a déjà observé, mieux vaut faire état du "livre II du Code de l'environnement" (voir notamment l'avis 40.430/4, donné le 31 mai 2006 sur l'avant-projet devenu le décret du 19 juillet 2006 modifiant le livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau, en ce qui concerne la Société wallonne des eaux", Doc. Parl. wall., 2005-2006, n/ 418/1, p. 14).

2. Le projet d'arrêté tend à apporter d'importantes modifications à la section première de la partie II, titre VII, chapitre II, de la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement, laquelle section, comme le fait apparaître son intitulé, est relative aux objectifs de qualité et aux zones de protection des eaux de surface.

Il en résulte tout particulièrement que seraient abrogées les dispositions qui, à ce jour, en application des articles D.156 à D.158 du livre II du Code de l'environnement, établissent un régime de normes définissant les objectifs de qualité des eaux de surface destinées à la production d'eau alimentaire, applicables à des zones désignées comme "zones d'eaux potabilisables". Toutefois, le projet d'arrêté maintient ou insère dans la section première de la partie II, titre VII, chapitre II, de la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement, quelques dispositions relatives aux eaux de surface servant à la production d'eau destinée à la consommation humaine ainsi qu'aux zones d'eaux potabilisables; mais ces eaux ou zones auraient, désormais, uniquement vocation à déterminer le champ d'application de mesures de surveillance.

Par ailleurs, le projet d'arrêté touche aussi aux dispositions qui, dans la section première de la partie II, titre VII, chapitre II, de la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement, sont relatives aux zones d'eaux naturelles : tout en maintenant celles-ci, il abroge la disposition chargeant le Ministre de fixer les valeurs paramétriques qui s'y appliquent.

Il y a lieu, sur ces points, d'observer ce qui suit :

a) En ce qui concerne les dispositions qui se rapportent aux eaux de surface servant à la production d'eau destinée à la consommation humaine et aux zones d'eaux potabilisables, deux observations sont à formuler :

- La question se pose de savoir si la suppression du régime de normes définissant les objectifs de qualité des eaux de surface destinées à la production d'eau alimentaire est compatible avec l'obligation de standstill qu'implique l'article 23 de la Constitution, obligation qui s'oppose à l'adoption de mesures tendant à réduire sensiblement le niveau de protection des droits que reconnaît la disposition constitutionnelle précitée - ici le droit à la protection d'un environnement sain - par rapport aux garanties précédemment acquises dans l'ordonnancement juridique, sauf si

.../...

une telle diminution du niveau de protection existant est concrètement et raisonnablement justifiée par un motif impérieux d'intérêt général ⁽³⁾.

Il résulte de la note au Gouvernement wallon précédant l'adoption du projet d'arrêté en deuxième lecture, que la suppression du régime précité est à mettre en rapport avec la circonstance que la directive communautaire pour la transposition de laquelle celui-ci a été conçu - à savoir la directive 75/440/CEE du Conseil du 16 juin 1975 concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres - est bientôt appelée à cesser de produire ses effets ⁽⁴⁾. La note au Gouvernement wallon ajoute que "les normes [valeurs impératives] seront redéfinies dans la transposition des objectifs environnementaux DCE dans les plans de gestion".

Ces considérations ne suffisent pas à apporter la justification requise au regard de l'obligation de standstill.

D'une part, en tant que telle, la circonstance qu'une directive communautaire supprime l'obligation faite aux États membres de mettre en place un dispositif déterminé, ne suffit pas à justifier au regard de l'obligation de standstill la suppression de ce dispositif en droit interne : en effet, l'obligation de standstill ici évoquée relève du droit interne, et non pas de l'ordre juridique communautaire. En outre, il importe d'observer qu'en l'espèce, pour autant qu'il n'en résulte pas d'incompatibilité avec le traité instituant la Communauté européenne, rien ne s'oppose à ce que le droit régional wallon soit plus sévère que le droit communautaire ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ Voir à ce sujet les arrêts de la Cour d'arbitrage n°s 135/2006 et 137/2006 du 14 septembre 2006, et n° 145/2006 du 28 septembre 2006.

⁽⁴⁾ Voir l'article 22, § 1^{er}, premier tiret, de la directive précitée 2000/60/CE.

⁽⁵⁾ La directive 2000/60/CE a été prise sur la base de l'article 175 du traité. Or, en vertu de l'article 176 du traité : "Les mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 175 ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées. Ces mesures doivent être compatibles avec le présent traité. Elles sont notifiées à la Commission".

D'autre part, la "redéfinition" des normes dont il s'agit, qu'évoque la note au Gouvernement wallon, est, à ce jour, purement hypothétique.

- En tout état de cause, il ne peut être admis que soient maintenues ou insérées dans la section première de la partie II, titre VII, chapitre II, de la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement, des dispositions ayant pour effet que les eaux de surface servant à la production d'eau destinée à la consommation humaine ou les zones d'eaux potabilisables auraient vocation à déterminer le champ d'application, non plus de normes définissant des objectifs de qualité, mais uniquement de mesures de surveillance.

En effet, cette division de la partie réglementaire du livre II du Code de l'environnement, qui tend à donner application aux articles D.156 à D.158 du même livre, est destinée à fixer des normes définissant des objectifs de qualité, et non pas seulement à organiser un régime de surveillance.

Le projet d'arrêté apparaît donc, sur ce point, incohérent et contraire au régime résultant des articles D.156 à D.158 du livre II du Code de l'environnement.

b) S'agissant du régime applicable aux zones d'eaux naturelles, la section de législation n'aperçoit pas quelle est l'intention exacte du Gouvernement : dès lors que le projet d'arrêté tend à abroger la disposition chargeant le ministre de fixer les valeurs paramétriques qui s'y appliquent ⁽⁶⁾, quel effet le Gouvernement entend-il encore attacher à l'existence et à la désignation de ces zones ⁽⁷⁾ ?

⁽⁶⁾ À savoir l'article R.127, alinéa 2, du livre II du Code de l'environnement, qui fait partie des dispositions que suggère d'abroger l'article 5 du projet d'arrêté.

⁽⁷⁾ Le projet d'arrêté ne touche pas à l'article R.125, 2/, du livre II du Code de l'environnement, qui qualifie de zones de protection au sens de l'article D.156 du même livre les zones d'eaux naturelles indiquées à l'annexe XVIII, et ne touche pas davantage à cette dernière.

En tout état de cause, la question se pose de savoir s'il est admissible, au regard de l'obligation de standstill qu'implique l'article 23 de la Constitution, de supprimer purement et simplement le régime de fixation de valeurs paramétriques applicables dans les zones d'eaux naturelles. Force est de constater que le dossier soumis au Conseil d'État ne contient pas d'explication sur ce point.

*

* *

Compte tenu des observations qui viennent d'être faites, le projet d'arrêté est appelé à être fondamentalement revu. Il ne sera donc pas examiné plus avant.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LIÉNARDY,	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