

AW

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.991/4
DU 28 JANVIER 2008

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 4 janvier 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "modifiant le Livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'eau, et relatif à la qualité des eaux de baignades", 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 ci-après.

1. L'arrêté en projet se donne pour objet de transposer la directive 2006/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 février 2006 concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade (ci-après la "directive 2006/7/CE") et abrogeant la directive 76/160/CEE.

Cette directive abroge donc et remplace la directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade (ci-après la "directive 76/160/CEE"), qui est transposée en droit wallon par le biais des articles R. 106 à R. 117 du livre II du Code de l'environnement.

À ce propos, il convient de relever que la directive 76/160/CEE, tout comme les articles R. 106 à R. 117 en vigueur du livre II du Code de l'environnement, ont essentiellement pour objet d'organiser la surveillance de ces eaux de baignade en fonction de diverses valeurs paramétriques et de régler les prélèvements d'échantillons en vue de cette surveillance.

La directive 2006/7/CE qui abroge la directive 76/160/CEE entend, pour sa part, mettre en place un cadre plus large et complet qui comprend, pour l'essentiel et en substance, les mesures suivantes :

- 1/ le recensement annuel des eaux de baignade et la détermination de la saison balnéaire;
- 2/ la surveillance des eaux de baignade en fonction de diverses valeurs paramétriques, en ce compris les prélèvements d'échantillons et l'établissement d'un calendrier de surveillance;

.../...

- 3/ l'évaluation de la qualité des eaux de baignade;
- 4/ le classement des eaux de baignade selon leur état qualitatif;
- 5/ l'adoption de mesures de gestion comprenant le cas échéant une interdiction temporaire ou définitive de baignade ainsi que des mesures en cas de circonstances exceptionnelles;
- 6/ la participation du public notamment lors de l'établissement, la révision ou l'actualisation des listes des eaux de baignade et l'information du public.

L'arrêté en projet se donne pour objet de remplacer les articles R. 106 à R. 117 du livre II du Code de l'environnement afin de transposer l'ensemble des dispositions de la directive 2006/7/CE.

2. Pour ce faire, le texte en projet se donne pour fondement légal les articles D. 156 à D. 158 du livre II du Code de l'environnement, qui disposent comme suit :

"Art. D. 156. § 1^{er}. Le Gouvernement peut déterminer les normes générales qui définissent les objectifs de qualité auxquels doivent satisfaire les eaux de surface à usages déterminés.

Après avis de la commission consultative de l'eau, le Gouvernement désigne, modifie et délimite des «zones de protection », dans lesquelles les eaux de surface, en raison notamment de leur utilisation ou de leur destination, doivent être conformes à certaines valeurs paramétriques.

Après avis de la même commission et sans préjudice de l'application des normes internationales obligatoires et des normes légales générales ou sectorielles, le Gouvernement peut fixer, pour des zones de protection désignées et délimitées conformément à l'alinéa 1^{er}, des valeurs impératives et des valeurs guides.

Les mêmes valeurs impératives et les mêmes valeurs guides sont fixées, en vertu de l'alinéa 2, pour toutes les zones de protection dont les eaux de surface ont la même utilisation ou la même destination. En raison des circonstances propres à la zone considérée, le Gouvernement peut cependant fixer des valeurs impératives et des valeurs guides pour une zone de protection déterminée, dérogeant aux normes qu'il a établies pour d'autres zones de même nature.

Lorsque les limites de deux zones de protection, désignées en raison d'utilisations ou de destinations différentes, coïncident, les eaux de surface doivent être conformes, en ce qui concerne les paramètres communs, aux valeurs paramétriques les plus sévères, tant pour les valeurs guides que pour les valeurs impératives. La même règle est applicable, le cas échéant, à la partie commune à deux zones.

§ 2. Si cette mesure est nécessaire à assurer le respect de valeurs paramétriques déterminées dans une zone de protection située en aval, le Gouvernement peut, après avis de la commission consultative de l'eau, désigner et délimiter des zones d'amont dans lesquelles les eaux de surface doivent être conformes à certaines valeurs paramétriques.

§ 3. Le maintien de la qualité des eaux de surface ne peut se comprendre comme entraînant une obligation à charge de la Région, sauf en ce qui concerne les valeurs impératives des objectifs de qualité dans les zones de protection; notamment la Région n'est pas tenue de bâtir des ouvrages d'épuration. Elle n'est tenue d'en financer la construction que dans les limites fixées par les règles d'allocation de subventions, prises en vertu du présent livre.

Art. D. 157. Le Gouvernement établit et tient à jour l'inventaire des zones désignées en vertu de l'article 156.

Cet inventaire mentionne :

- 1/ les limites de chaque zone et partie de zone;
- 2/ les paramètres et les valeurs paramétriques fixés pour chaque zone, résultat soit des décisions prises par le Gouvernement en vertu de l'article 156, soit des normes légales générales ou sectorielles, soit des normes internationales obligatoires.

L'inventaire des zones de protection et des zones d'amont, ainsi que ses mises à jour, sont publiés au *Moniteur belge*, sans préjudice de la publication des décisions prises par le Gouvernement en vertu de l'article 156 et de la publication des diverses normes légales ou internationales obligatoires dans les zones de protection et les zones d'amont.

Art. D. 158. Lorsqu'il est constaté, dans une zone de protection, que les eaux de surface ne sont pas conformes aux valeurs impératives, le Gouvernement prend les mesures nécessaires pour que ces eaux retrouvent la qualité exigée.

Le Gouvernement peut, en outre, interrompre temporairement une certaine utilisation des eaux de la zone de protection, si la réglementation de cette utilisation relève de la compétence de la Région. Dans le cas contraire, le Gouvernement notifie à l'autorité compétente les raisons qui pourraient justifier une suspension temporaire de l'autorisation de cette utilisation."

Au sein du texte en projet, de nombreuses dispositions, essentielles tant dans le système mis en place par l'arrêté à l'examen que pour assurer la transposition de la directive 2006/7/CE précitée, ne peuvent trouver de fondement légal dans ces dispositions, ni dans aucune autre disposition du Code de l'environnement, spécialement son livre II ⁽¹⁾.

Il en va ainsi en tout cas des dispositions suivantes :

- 1/ le recensement annuel par le Ministre des eaux de baignade situées sur le territoire de la Région wallonne (art. R. 107, § 1^{er}, en projet);
- 2/ l'organisation de la surveillance des eaux de baignade, des prélèvements d'échantillons et des méthodes d'analyse (art. R. 108, en projet et annexe XV, en projet, *partim*) ⁽²⁾;
- 3/ la mise en place d'un système d'interdiction permanente de baignade (art. R. 111, §§ 3 et 4) ⁽³⁾;

⁽¹⁾ À ce propos, l'on relèvera que le livre II du Code de l'environnement ne comporte pas de disposition équivalente à l'ancien article 46, § 1^{er}, du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, abrogé lors de l'adoption de la partie décrétable du livre II de Code de l'environnement, par le décret du 27 mai 2004. Cette disposition habilitait le Gouvernement à arrêter, dans les matières visées par le décret du 7 octobre 1985, "toutes les mesures qui sont nécessaires pour assurer l'exécution des obligations découlant du traité instituant la Communauté économique européenne et des actes pris par les autorités instituées par ce traité, y compris les actes relatifs aux risques de pollution des eaux souterraines à partir des eaux de surface".

⁽²⁾ Le livre II du Code de l'environnement ne comporte pas de disposition similaire à l'ancien article 42, alinéa 1^{er} du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, qui disposait comme suit : "Le Gouvernement arrête les méthodes d'échantillonnage, d'analyse et d'inspection des eaux de surface".

⁽³⁾ L'article D. 158 du livre II du Code de l'environnement autorise le Gouvernement à prendre au cas par cas, en cas de pollution, des mesures d'interdiction exclusivement temporaire.

- 4/ l'organisation réglementaire, abstraite et générale de l'interdiction temporaire de baignade (art. R. 112, en projet) ⁽⁴⁾;
- 5/ l'organisation de l'intervention des communes en vue d'informer le public en cas d'interdiction temporaire de baignade (art. R. 112, § 2, en projet);
- 6/ l'information du public (art. R. 115, en projet).

Ces dispositions nombreuses et centrales pour le projet forment avec le reste de son dispositif un tout indissociable.

Privées de celles-ci, le texte en projet est dépourvu de sens et ne peut être mis en oeuvre pour le surplus.

De même, la transposition de la directive 2006/7/CE ne peut être assurée.

3. En conclusion, il résulte de ce qui précède que le dispositif décretal doit être adapté pour assurer la transposition de la directive 2006/7/CE.

Eu égard à cette considération, le texte en projet ne sera donc pas examiné plus avant, spécialement en ce qui concerne sa conformité ou sa compatibilité avec la directive qu'il entend transposer.

⁽⁴⁾ Lorsqu'il est constaté, dans une zone de protection, que les eaux de surfaces ne sont pas conformes aux valeurs impératives, l'article D. 158, alinéa 2, du Livre II du Code de l'environnement habilite le Gouvernement, à "interrompre temporairement une certaine utilisation des eaux de la zone de protection [...]". Cette habilitation autorise donc le Gouvernement à agir au cas par cas lorsqu'il est confronté à une situation de pollution. Elle ne porte pas, par contre, sur l'adoption d'un dispositif normatif et réglementaire.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE