



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.720/4
du 18 janvier 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon RECTIFICATIF
'modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le
code de l'eau et relatif à la révision des valeurs seuils
appliquées pour l'évaluation de la qualité des masses d'eau
souterraines'

Le 18 décembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon RECTIFICATIF 'modifiant le livre II du code de l'environnement contenant le code de l'eau et relatif à la révision des valeurs seuils appliquées pour l'évaluation de la qualité des masses d'eau souterraines'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 18 janvier 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 janvier 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Selon les termes de son intitulé, le projet d'arrêté est « relatif à la révision des valeurs seuils appliquées pour l'évaluation de la qualité des masses d'eau souterraines ».

Selon l'article R.43ter-2, 3°, du livre II du Code de l'Environnement, la notion de « valeur seuil » désigne « une norme de qualité d'une eau souterraine fixée par l'autorité de bassin conformément à l'article R.43ter-3, en vue de protéger les eaux souterraines contre la pollution et la détérioration ».

L'article R.43ter-3, 2°, du même livre fait état, quant à lui, des « valeurs seuils énoncées à l'annexe XIV, partie A II. et fixées conformément à la procédure décrite à l'annexe XIV, partie B I et II, pour les polluants, groupes de polluants et indicateurs de pollution qui ont été identifiés comme contribuant à caractériser les masses ou groupes de masses d'eau souterraine comme étant à risque, compte tenu au moins de la liste figurant à l'annexe XIV, partie B III ».

Comme en a convenu le délégué du ministre, le régime ainsi mis en place est ambigu. Cette ambiguïté rend le texte difficilement compréhensible, voire incompréhensible.

En effet, dès lors que l'annexe XIV, partie A II, de la partie réglementaire du livre II du Code de l'Environnement se donne pour objet d'énoncer elle-même les valeurs seuils applicables aux eaux souterraines, la section de législation se demande ce que signifie exactement l'article R.43ter-3, 2°, du même livre lorsqu'il fait état, en outre, de valeurs seuils « fixées conformément à la procédure décrite à l'annexe XIV, partie B I et II, pour les polluants, groupes de polluants et indicateurs de pollution qui ont été identifiés comme contribuant à caractériser les masses ou groupes de masses d'eau souterraine comme étant à risque, compte tenu au moins de la liste figurant à l'annexe XIV, partie B III ».

Faut-il considérer qu'à côté des « valeurs seuils énoncées à l'annexe XIV, partie A II », il existerait d'autres valeurs seuils « fixées conformément à la procédure décrite à l'annexe XIV, partie B I et II, pour les polluants, groupes de polluants et indicateurs de pollution qui ont été identifiés comme contribuant à caractériser les masses ou groupes de masses d'eau souterraine comme étant à risque, compte tenu au moins de la liste figurant à l'annexe XIV, partie B III » ? Mais, en ce cas, comment s'articulent ces deux catégories de valeurs seuils ?

Ou bien y a-t-il une seule catégorie de valeurs seuils, à savoir celles énoncées à l'annexe XIV, partie A II ? Mais, en ce cas, quelles sont la portée et l'utilité de l'annexe XIV, partie B I, II et III, de la partie réglementaire du livre II du Code de l'Environnement, et du renvoi qu'y fait l'article R.43ter-3, 2°, du même livre ?

L'ambiguïté évoquée est présente dans la version actuelle des dispositions du livre II du Code de l'Environnement en la matière.

Dès lors qu'il tend à modifier ces dispositions sans en modifier la conception même, le projet d'arrêté est également, par la force des choses, empreint de la même ambiguïté ¹.

Au vu des explications fournies par le délégué du ministre, cette ambiguïté disparaîtrait si le régime des valeurs seuils était revu de manière, d'une part, à prévoir que c'est à l'autorité de bassin ² – et à elle seule ³ – qu'il incombe d'établir ces valeurs, conformément aux règles prescrites à cette fin, par bassin hydrographique ou par masse d'eau souterraine et, d'autre part, à concevoir les valeurs figurant dans le tableau de l'annexe XIV, partie A II, comme étant, non pas des valeurs seuils applicables directement par elles-mêmes, mais des normes à respecter par l'autorité de bassin lorsqu'elle établit les valeurs seuils.

Le projet d'arrêté et, plus généralement, les dispositions de la partie réglementaire du livre II du Code de l'Environnement qui sont relatives aux valeurs seuils seront revus en conséquence.

C'est sous réserve des suites qui seront données à cette observation qu'est examiné le projet d'arrêté.

2. Le projet d'arrêté se présente comme modifiant, selon le cas, le « livre II du Code de l'Environnement contenant le Code de l'eau » ⁴ ou le « Code de l'Environnement contenant le Code de l'Eau » ⁵.

Pour éviter toute confusion, le texte fera état du livre II du Code de l'Environnement.

¹ Comme l'a fait observer le délégué du ministre, on trouve un exemple de cette ambiguïté dans le renvoi aux « valeurs seuils des eaux souterraines visées à l'article R.43ter-3, 2° », que fait la disposition appelée à remplacer l'article R.165, § 2, 2°, du livre II du Code de l'Environnement : est-il ainsi fait référence aux valeurs seuils énoncées à l'annexe XIV, partie A II, ou – ou aussi – à celles qui sont fixées conformément à la procédure décrite à l'annexe XIV, partie B I et II, et compte tenu de la liste figurant à l'annexe XIV, partie B III ?

² Selon l'article D.2, 5°, du livre II du Code de l'Environnement, l'autorité de bassin est « l'autorité administrative qui a pour attribution la gestion de l'ensemble de chaque bassin hydrographique wallon ». Conformément à l'article D.11, § 2, du même livre, il s'agit du Gouvernement, et ce pour les quatre bassins hydrographiques wallons.

³ Comme semble du reste déjà l'impliquer l'article R.43ter-2, 3°, du livre II du Code de l'Environnement.

⁴ Ce sont les termes utilisés dans l'intitulé, dans le préambule, et aux articles 3 et 4 du projet d'arrêté.

⁵ Ce sont les termes utilisés à l'article 2 du projet d'arrêté.

En outre, dans les phrases liminaires des articles 3 et 4, il sera fait mention, respectivement, de l'annexe XI et de l'annexe XIV de la partie réglementaire du livre II du Code de l'Environnement.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Le projet d'arrêté trouve son fondement légal dans les articles D.6-1, D.19, § 1^{er}, D.24, § 1^{er}, et D.173 du livre II du Code de l'Environnement. Ces dispositions doivent être visées à l'alinéa 1^{er} du préambule.

Par contre, les articles D.11 et D.22 du livre II du Code de l'Environnement, que cite l'alinéa 1^{er} du préambule, ne procurent pas, à proprement parler, un fondement légal au projet d'arrêté. Ils seront donc omis de l'alinéa 1^{er} du préambule.

2. À l'alinéa 4, il convient de mentionner l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o – et non l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o – des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

DISPOSITIF

Article 2

Le texte à l'examen trouve son fondement légal dans l'article D.173 du livre II du Code de l'Environnement. Cette dernière disposition habilite le Gouvernement à « interdire, réglementer ou soumettre à permis d'environnement ou à déclaration » divers actes ou travaux. Au vu des termes de cette habilitation, le Gouvernement ne peut se limiter à prévoir l'adoption de mesures qualifiées d'« incitatives », comme l'envisage l'alinéa 2 de la disposition appelée à remplacer l'article R.165, § 2, 2^o, du livre II du Code de l'Environnement.

Par ailleurs, le texte est insuffisamment précis lorsqu'il prévoit l'adoption de mesures « adéquates visant à modifier certaines pratiques agricoles, domestiques et autres ». Il doit spécifier davantage les pouvoirs conférés au ministre et mentionner les critères que celui-ci devra mettre en œuvre lors de l'exercice de son pouvoir de décision.

Le projet d'arrêté sera revu en conséquence.

Article 4

1. Au point II en projet de la partie A de l'annexe XIV de la partie réglementaire du livre II du Code de l'Environnement, dans la note 1 figurant à la suite du tableau, de l'accord du délégué du ministre, il y a lieu de remplacer les mots « lorsque la concentration de

référence lui est supérieure » par les mots « en vue de tenir compte de la concentration de référence si celle-ci est supérieure ».

2. Dans l'alinéa 3, 5 (lire : 5°), du II en projet, et au IV en projet, de la partie B de l'annexe XIV de la partie réglementaire du livre II du Code de l'Environnement, de l'accord du délégué du ministre, il sera fait état des plans de gestion des bassins hydrographiques wallons, plutôt que des plans de gestion de district hydrographique.

En outre, au point IV en projet de la partie B de l'annexe XIV de la partie réglementaire du livre II du Code de l'Environnement, dans l'alinéa 2, le littéra b) sera revu pour transposer en droit régional wallon, et non pas pour reproduire purement et simplement, le littéra b) de l'alinéa 2 de l'annexe II, partie C, de la directive 2006/118/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'sur la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration'.

OBSERVATIONS FINALES DE LÉGISTIQUE

1. L'auteur du projet veillera à revoir les phrases liminaires afin d'y mentionner les modifications subies encore en vigueur.

2. À l'article 4, 1°, 2° et 4°, il convient de reprendre l'intitulé des points remplacés dans le texte en projet.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY