ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

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

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 6 janvier 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles", a donné le 9 mars 1994 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'arrêté en projet vient s'ajouter à d'autres dispositions régissant déjà l'utilisation de fertilisants susceptibles de polluer les eaux; on peut citer l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 4 juillet 1991 réglementant les modalités d'épandage des effluents d'élevage, ainsi que l'article 9 de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 10 décembre 1992 relatif à la vidange des fosses septiques et des systèmes d'épuration analogues ainsi qu'à l'épandage de leurs gadoues; de même est en voie d'élaboration un arrêté du Gouvernement wallon portant réglementation de l'utilisation des boues d'épuration sur ou dans les sols, dont le projet a été soumis au Conseil d'Etat et sur lequel celui-ci a donné le 29 novembre 1993, l'avis L. 22.574/9.

Dans un souci de clarté et pour éviter tout double emploi, il serait judicieux de grouper toutes ces dispositions dans un seul arrêté réglant l'utilisation de fertilisants susceptibles de polluer les eaux.

2. Pour la bonne compréhension de l'arrêté en projet, il serait préférable d'établir en premier lieu les règles applicables sur tout le territoire de la Région wallonne et de n'énoncer qu'ensuite les dispositions propres aux zones vulnérables.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

1. L'arrêté en projet tend à la transposition de la seule directive 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles. Il n'y a donc pas lieu de viser, au préambule, les directives 75/440/CEE et 77/535/CEE; les alinéas 1er et 2 doivent être omis.

2. A l'alinéa 3, devenant l'alinéa 1er, il faut écrire :

"Vu la directive du Conseil des Communautés européennes 91/676/CEE du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles;".

3. A l'alinéa 4, devenant l'alinéa 2, il est préférable de viser les articles du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, qui ont un rapport direct avec l'arrêté en projet. On complétera donc l'alinéa comme suit :

"..., notamment les articles 40, 41, 42 et 46".

4. A l'alinéa 5, devenant l'alinéa 3, le visa des articles 18 à 23 du décret du 30 avril 1990 est inadéquat, car ils ne constituent pas le fondement légal de l'arrêté en projet et celui-ci ne les modifie pas.

Par ailleurs, l'intitulé du décret du 30 avril 1990 doit être correctement reproduit (il a été modifié par le décret du 23 décembre 1993). On écrira donc :

"Vu le décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables, notamment les articles 8 et 9, modifiés par le décret du 23 décembre 1993;".

5. Conformément aux règles de la légistique, il n'y a pas lieu de viser un texte réglementaire à titre de fondement d'un autre texte de même intensité de force obligatoire. Les arrêtés royaux et arrêtés de l'Exécutif régional wallon visés aux alinéas 6 à 11 ne constituent pas, de surcroît, le fondement légal de l'arrêté en projet et celui-ci ne les modifie pas.

Les alinéas 6 à 11 doivent être omis.

Dispositif.

Article 1er.

1. Il n'est pas nécessaire de définir le "Gouvernement". Le 2° doit, dès lors, être omis.

2. Il n'y a pas lieu de définir la notion d'"eaux souterraines", dès lors que l'arrêté en projet est fondé sur le décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables et que l'article 1er, 2°, de ce décret définit la notion.

Le 4° doit donc être omis.

3. A l'8°, dans la liste des substances comprises parmi les fertilisants, il faut, pour transposer fidèlement l'article 2, e, de la directive 91/676/CEE, mentionner les résidus des élevages piscicoles.

Par ailleurs, aux fosses septiques on ajoutera les systèmes d'épuration analogues.

4. Au 10°, le literra d) paraît faire double emploi avec le littera a) et devoir, par conséquent, être omis.

5. Le 11° sera omis pour les raisons exposées ci-après à propos des articles 3 et 4.

Articles 3 et 4.

1. Il serait plus logique d'intervertir ces articles afin de prévoir, d'abord, l'obligation, pour le ministre, de désigner les zones vulnérables et de réexaminer tous les quatre ans la liste de ces zones, et de déterminer, ensuite, les critères de désignation des zones.

2. Le texte de l'article 3, devenant l'article 4, doit être revu pour transposer plus fidèlement l'article 3, 1° et 2°, de la directive 91/676/CEE. A cet effet, il convient de charger le ministre de désigner comme zones vulnérables toutes les zones connues sur le territoire de la Région wallonne qui alimentent les eaux définies en fonction des critères que fixe l'annexe I de la directive et qui contribuent à la pollution.

3. En ne mentionnant que les eaux douces de surface "affectées en "zones d'eaux potabilisables"", l'article 3, devenant l'article 4, § 1er, devenant l'alinéa 1er, 1°, méconnaît l'annexe I, A, 1°, de la directive 91/676/CEE, qui vise toutes les eaux douces superficielles.

La référence aux zones d'eaux potabilisables doit être omise.

En conséquence, à l'article 1er, le 14° doit également être omis.

4. A l'article 3, devenant l'article 4, § 1er, devenant l'alinéa 1er, il convient de remplacer la référence aux articles 7 et 8 par une référence aux articles 6 et 7.

5. A l'article 4, devenant l'article 3, § 1er, devenant l'alinéa 1er, il va de soi que la date du 19 décembre 1993 ne peut être maintenue. Il conviendra, toutefois, de désigner très rapidement les zones vulnérables.

6. A l'article 4, devenant l'article 3, § 2, devenant l'alinéa 2, les mots "intervenus ultérieurement à leur désignation" doivent être remplacés par les mots "au moment de la désignation précédente".

7. Il convient de prendre les mesures nécessaires pour transposer l'article 3, 3°, de la directive 91/676/CEE.

Selon cette disposition,

> "Lorsque des eaux définies par un Etat membre conformément au paragraphe 1er sont touchées par la pollution des eaux d'un autre Etat membre qui y sont drainées directement ou indirectement, l'Etat membre dont les eaux sont touchées peut notifier les faits à l'autre Etat membre ainsi qu'à la commission.

> Les Etats membres concernés procèdent, le cas échéant avec la commission, à la concertation nécessaire pour identifier les sources concernées et les mesures à prendre en faveur des eaux touchées afin d'en assurer la conformité avec la présente directive".

Sur le plan du droit interne belge, rien ne s'oppose à ce qu'une Région entre en contact avec des Etats étrangers ou la Commission de la Communauté européenne et participe à une concertation avec eux.

Toutefois, les règles prévues par l'article 3, 3°, de la directive se situent dans l'ordre juridique communautaire et, à ce titre et avec ce contenu, elles s'imposent aux seuls Etats, à l'exclusion de leurs démembrements, quelle que soit l'autonomie dont ceux-ci disposent, les directives ayant les Etats membres comme uniques destinataires chargés d'en assurer l'exécution. Sans doute, ces derniers peuvent-ils confier à des entités subordonnées ou autonomes le soin de transposer les directives dans leur ordre juridique interne; il n'en reste pas moins que ce sont les Etats membres eux-mêmes qui, dans l'état actuel du droit communautaire, interviennent dans les relations avec les institutions européennes et les autres Etats membres et qui sont reconnus comme les seuls interlocuteurs valables. Ce sont eux aussi qui assument vis-à-vis desdites institutions toute la responsabilité de la mauvaise transposition de la directive dans leur ordre juridique national.

Pour rencontrer cette difficulté, il paraît indispensable qu'un accord de coopération soit conclu avec l'Etat, conformément à l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Article 5.

Il est proposé d'écrire :

"Art. 5. § 1er. Le code de bonne pratique agricole figurant à l'annexe I s'applique à la protection de toutes les eaux souterraines et de toutes les eaux douces situées en Région wallonne.

En vue de promouvoir l'application de ce code, le ministre organise un programme d'information et adresse à chaque agriculteur une brochure didactique explicative dudit code en l'invitant à le mettre en oeuvre volontairement.

§ 2. Le code n'acquiert force obligatoire que dès qu'il fait partie d'un programme d'action visé à l'article 6" (1).

---

(1) La proposition de texte qui vient d'être faite omet la référence au délai de deux ans prévu par le texte en projet, parce que l'article 41 de la directive ne le prévoit que pour sa propre transposition dans le droit interne de chacun des Etats membres.

Article 6

1. Mieux vaudrait insérer la seconde phrase du paragraphe 1er devenant l'alinéa 1er, au début de l'article 7.

Par ailleurs, pour assurer fidèlement la transposition de l'article 5, 4°, de la directive 91/676/CEE, il conviendrait de préciser, d'une part, que les programmes d'action ont force obligatoire et, d'autre part, que les mesures contenues dans le code de bonne pratique agricole ne font pas partie des programmes d'action lorsqu'elles sont remplacées par les mesures visées à l'article 7.

2. Le paragraphe 3, devenant l'alinéa 3, repose sur une interprétation inexacte de l'article 5, 4°, de la directive 91/676/CEE. En effet, le délai de quatre ans que mentionne cette disposition de la directive est celui dans lequel les programmes d'action doivent être mis en oeuvre (1), non pas celui à partir duquel ces programmes deviennent obligatoires (2).

---

(1) Au terme de la période de quatre ans, il incombe aux Etats membres de réexaminer et, le cas échéant, de réviser leurs programmes d'action (article 5, 7°, de la directive).

(2) Les programmes sont obligatoires dès l'instant où ils doivent être mis en oeuvre, c'est-à-dire à la date d'entrée en vigueur des arrêtés qui les instituent.

3. En se bornant à permettre au ministre de revoir les programmes d'action en fonction des résultats obtenus, le paragraphe 4, devenant l'alinéa 4, ne transpose pas à suffisance l'article 5, 7°, de la directive 91/676/CEE, lequel impose aux Etats membres de réexaminer et, le cas échéant, de réviser leurs programmes d'action tous les quatre ans au moins. Le texte doit être revu en conséquence.

4. Le texte doit être complété pour transposer le 3° et le 6° de l'article 5 de la directive.

Article 7.

1. Au paragraphe 4, devenant l'alinéa 4, on se référera à l'annexe II, non à l'annexe III.

2. Pour transposer fidèlement l'article 5, 5°, de la directive 91/676/CEE, deux modifications doivent être apportées dans la première phrase du paragraphe 5, devenant l'alinéa 5 :

a) les mots "les mesures visées aux paragraphes 1, 2, 3 du présent article" doivent être remplacés par les mots "les mesures qu'il contient";

b) les mots "peut prendre" doivent être remplacés par le mot "prend".

Article 8.

1. La disposition en projet, qui est censée transposer l'article 6, 1°, de la directive 91/676/CEE, est formulée en des termes différents de ceux de cette disposition. Il conviendrait de s'assurer du respect de toutes les obligations prescrites par cette disposition.

2. Le texte en projet impose des obligations aux "producteurs d'eau", en distinguant "les producteurs d'eau potable à partir de prises d'eau souterraine" et "les producteurs d'eau potable à partir de prises d'eau de surface". Mieux vaut employer les expressions suivantes utilisées par le législateur régional dans le décret du 30 avril 1990 : "exploitants de prises d'eau potabilisable"; "exploitants de prises d'eau souterraine potabilisable"; "exploitants de prises d'eau de surface potabilisable".

3. Au 2°, on visera l'annexe III non l'annexe II.

Article 9.

1. Au paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er, plutôt que de faire référence à la directive 77/535/CEE, il faut reproduire la méthode qu'elle prévoit pour mesurer les concentrations de nitrates dans les engrais. Le procédé consistant à réglementer par référence à une directive n'est, en effet, pas admissible.

2. Par souci de conformité à l'article 4bis, 3°, de la décision du Conseil 77/795/CEE du 12 décembre 1977 instituant une procédure commune d'échange d'informations relative à la qualité des eaux douces superficielles dans la Communauté, il convient de remplacer les mots "pour autant qu'elle soit acceptée par l'Administration" par les mots "acceptée par l'administration et permettant d'obtenir des résultats comparables".

Annexes.

Chacune des annexes doit porter in fine la mention :

"Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement wallon du ... relatif à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles".

Annexes.

On relève d'importantes différences entre le contenu de cette annexe et celui du code de bonnes pratiques agricoles annexé au projet d'arrêté qui a été soumis à la commission wallonne pour la protection des eaux de surface. Il n'apparaît pas que ces différences seraient le résultat d'observations faites dans l'avis de cette commission.

Etant donné que la consultation de ladite commission est obligatoire en vertu de l'article 48, § 1er, du

décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, et de l'article 16 du décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables, l'annexe I modifiée devait, à nouveau, être soumise à la consultation de la commission.

Du fait qu'elle ne l'a pas été, ladite annexe n'est pas en état d'être examinée par la section de législation du Conseil d'Etat. Toutefois, elle appelle les observations fondamentales ci-après, qui doivent, dès à présent, être faites.

1. L'annexe I contient, d'une part, le code de bonne pratique agricole annoncé à l'article 5 du dispositif et, d'autre part, "un ensemble de conseils", lesquels sont annexés au code et ne sont pas considérés comme en faisant partie.

Puisque les auteurs du projet entendent ainsi distinguer le code de bonne pratique agricole et les "conseils" qu'ils énoncent, il est inutile et il pourrait prêter à équivoque d'insérer ces conseils dans l'arrêté en projet. Mieux vaut les omettre.

2. Les définitions prévues au numéro 2 sont inutiles et doivent être omises.

3. Parmi les "règles à suivre", sont mentionnées diverses dispositions de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 4 juillet 1991 réglementant les modalités d'épandage des effluents d'élevage.

La mention de ces dispositions dans le code de bonne pratique agricole est inappropriée et ambiguë : d'une part, il n'y a pas lieu d'insérer des dispositions obligatoires dans un code qui ne s'impose pas impérativement à ses destinataires; d'autre part, en ne mentionnant dans le code que certaines dispositions obligatoires, le texte pourrait laisser croire que d'autres règles impératives ne doivent pas être observées.

Mieux vaut donc, dans le code, omettre toute référence aux dispositions de l'arrêté du 4 juillet 1991.

4. L'annexe II, A, de la directive 91/676/CEE énumère divers éléments qui "devraient" être contenus dans les codes de bonne pratique agricole, "pour autant qu'ils soient pertinents".

Le code établi par les auteurs du projet ne contient pratiquement aucune règle couvrant les quatre premiers de ces éléments, à l'exception des dispositions précitées relatives à l'épandage des effluents d'élevage.

Comme en a convenu le délégué du Gouvernement, les auteurs du projet devraient examiner s'il n'y a pas lieu d'ajouter d'autres règles.

Annexes II et III.

1. Comme l’observation en a été faite, l’annexe II doit devenir l’annexe III et l’annexe III l’annexe II.

2. Le 2° et le 3° de l’article 8 impose l’analyse, non seulement des nitrates, mais aussi de l’azote ammoniacal et des nitrites.

L’intitulé de l’annexe II, devenant l’annexe III, doit être revu en conséquence.

OBSERVATIONS FINALES.

1. La division d’un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun de ceux-ci ne comporte qu’un alinéa. L’observation vaut pour les articles 3, 4, 6, 7 et 9.

2. On écrira "Chapitre premier" en toutes lettres.

La chambre était composée de

Messieurs :	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	R. ANDERSEN, J. MESSINNE,	conseillers d'Etat,
	J. DE GAVRE, F. DELPEREE,	assesseurs de la section de législation,
Madame :	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST. C.-L. CLOSSET.