



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 66.240/4
du 26 juin 2019

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant la partie réglementaire du Livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau, en vue de mettre en œuvre le régime du CertIBEau, et diverses dispositions relatives au règlement général d'assainissement'

Le 20 mai 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 28 juin 2019 ^{*}, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant la partie réglementaire du Livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau, en vue de mettre en œuvre le régime du CertIBEau, et diverses dispositions relatives au règlement général d'assainissement'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 juin 2019. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 juin 2019.

^{*} Par courriel du 21 mai 2019.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait qu'à la suite des élections du 26 mai 2019, celui-ci ne dispose plus, depuis cette date, de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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.

OBSERVATION PRÉALABLE

Le 1^{er} février 2018, la Commission européenne a déposé une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (refonte) ¹.

À ce jour, en l'état des textes publiés au Journal officiel de l'Union européenne, cette proposition n'a pas été adoptée. Aussi, dans l'examen du projet auquel il a été procédé, il n'en a pas été tenu compte.

Si, entre-temps, la proposition de directive était adoptée, il appartiendrait bien entendu au gouvernement d'examiner l'incidence du texte adopté sur le projet et, le cas échéant, de revoir celui-ci en conséquence.

C'est sous cette réserve que le projet est examiné.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Comme le requiert l'article 36, § 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, le projet a été soumis à l'avis de l'Autorité de protection des données.

¹ COM(2017) 753 final - 2017/0332 (COD).

Au moment où le Gouvernement a décidé de soumettre le projet à l'avis de la section de législation, l'avis de l'Autorité de protection des données n'avait pas encore été donné.

Entre-temps, le 5 juin 2019, l'Autorité de protection des données a rendu son avis. Celui-ci a porté sur les dispositions qui, selon le projet, sont appelées à former les articles R.307bis-14, R.307bis-16 et R.307bis-21 du livre II du Code de l'environnement.

Dans son avis, l'Autorité de protection des données a suggéré d'apporter diverses adaptations au projet en vue d'assurer au mieux le respect des dispositions qui règlent la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel.

L'attention est, à cet égard, spécialement attirée sur les suggestions d'adaptations du projet qui visent :

a) à lier les finalités des traitements aux destinataires pertinents et aux données précises concernées ;

b) à préciser les données ou catégories de données reprises ou jointes au CertIBEau ², en les déterminant de manière exhaustive ;

c) à clarifier la finalité du traitement des photographies des installations à mettre en conformité, en ayant égard au fait que, d'une part, ce traitement doit être subsidiaire et que, d'autre part, s'il s'avère nécessaire, il doit se limiter à des prises de vues limitées au strict nécessaire ;

d) à préciser ce que constitue « l'applicatif informatique développé pour les certifications de la performance énergétique » et la mesure dans laquelle il est envisagé d'y recourir pour les CertIBEau ;

e) et à déterminer clairement les opérations de traitement réalisées respectivement via la plateforme informatique et via la base de données.

Le projet sera revu en conséquence.

2. Plusieurs dispositions du projet n'ont, en substance, d'autre objet que de rappeler des règles résultant déjà de dispositions de nature législative du livre II du Code de l'environnement. Ainsi en va-t-il des dispositions qui, selon le projet, sont appelées à former les articles R.307bis-16, § 3, alinéa 1^{er}, R.307bis-20, alinéa 1^{er}, R.307bis-21, § 1^{er}, alinéa 3, et § 2, première et deuxième phrases, du livre II du Code de l'environnement.

² Tel que défini par l'article D.227ter, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement.

Par ailleurs, en indiquant que les décisions qu'elles visent doivent être motivées, les dispositions qui, selon le projet, sont appelées à former les articles R.307*bis*-31, § 3, et R.307*bis*-32, § 3, du livre II du Code de l'environnement n'ont d'autre objet que de rappeler une obligation résultant déjà de la loi du 29 juillet 1991 'relative à la motivation formelle des actes administratifs'.

Le rappel, par un arrêté, de règles résultant de dispositions législatives est inutile. Il présente aussi l'inconvénient d'être de nature à induire en erreur sur la nature juridique exacte des règles en question.

Le projet sera revu en conséquence.

3. Plusieurs dispositions du projet utilisent l'expression « jour ouvrable ».

Il est de jurisprudence constante qu'à défaut de disposition contraire, le samedi est un jour ouvrable ³.

Aussi, s'il est dans l'intention des auteurs du texte que l'expression « jour ouvrable » exclue, non seulement le dimanche et les jours fériés légaux, mais aussi le samedi, il conviendrait de compléter le texte en projet par une disposition suivant laquelle la notion de « jour ouvrable » désigne tous les jours autres que le samedi, le dimanche et les jours fériés légaux.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. Trois dispositions du projet – en l'occurrence celles qui sont appelées à former les articles R.307*bis*-31, § 4, R.307*bis*-32, § 4, et R.307*bis*-16, §§2 et 3, du livre II du Code de l'environnement – trouvent leur fondement, non pas dans l'une ou l'autre des habilitations expresses et particulières que le législateur a données au gouvernement, mais dans le pouvoir que celui-ci tient de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets et, à ce titre, de dégager du principe de ceux-ci et de leur économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à leur conception et les fins qu'ils poursuivent.

L'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 figurera dès lors dans un alinéa 1^{er} nouveau.

2. Les articles 1^{er} et 2 du projet trouvent leur fondement décrétoal dans l'article D.218, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement.

³ Voir par exemple C.E., arrêts Piret, n° 204.165 du 20 mai 2010, et Libert, n° 226.375 du 11 février 2014.

Aussi, cette dernière disposition doit aussi être visée dans l'alinéa 1^{er}, devenant l'alinéa 2.

3. Dans les alinéas 1^{er} et 2, devenant les alinéas 2 et 3, la date du 27 février 2019 sera remplacée par celle du 28 février 2019.

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 2

1. Les modifications qu'il est envisagé d'apporter aux articles R.277, § 4, et R.279, § 2, du livre II du Code de l'environnement appellent les observations suivantes :

a) Le texte fait état des « habitations dont le permis d'urbanisme a été délivré en première instance » après telle ou telle date.

Il ne peut être perdu de vue qu'un permis d'urbanisme est ou peut être requis, non seulement pour des actes ou des travaux impliquant la création d'une nouvelle habitation, mais aussi pour des actes ou des travaux – notamment des travaux de transformation – portant sur une habitation existante.

Le texte sera précisé pour exprimer l'intention exacte de ses auteurs sur ce point.

b) Par ailleurs, il incombe au gouvernement d'être en mesure de justifier le choix des dates – respectivement le 31 décembre 2016 et le 31 décembre 2008 – que retiennent les dispositions à l'examen.

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

2. L'article 1^{er}, 3°, est ainsi rédigé qu'il aurait pour objet de remplacer complètement le paragraphe 6 de l'article R.277 du livre II du Code de l'environnement.

Or, il résulte des explications du délégué du ministre que l'intention des auteurs du projet est de ne remplacer que l'alinéa 1^{er} du paragraphe 6 de l'article R.277 du livre II du Code de l'environnement.

L'article 1^{er}, 3°, sera corrigé en conséquence.

Article 3

Article 307bis-12 en projet

1. Le 3° tend à dresser la liste des catégories de locaux et d'établissements où l'eau est fournie au public, pour lesquels l'article D.227ter, § 3, du livre II du Code de l'environnement prescrit l'obligation d'obtenir un CertIBEau relatif à l'installation privée de distribution.

À cette fin, il définit comme suit ce qu'il faut entendre par l'expression « les locaux et établissements où l'eau est fournie au public » :

« les lieux de grande taille non résidentiels où de nombreuses personnes sont potentiellement exposées à des risques liés à l'eau, soit :

- a) les hôpitaux ;
- b) les établissements de soins de santé ;
- c) les maisons de retraite ;
- d) les établissements d'enseignement ;
- e) les crèches ;
- f) les installations sportives, récréatives, de loisirs et d'exposition ;
- g) les bâtiments disposant d'infrastructures d'hébergement ;
- h) les terrains de camping ;
- i) les institutions pénitentiaires ».

Selon la note au Gouvernement précédant l'adoption du projet en deuxième lecture, « [i]l reviendra au gouvernement ou, par délégation, au ministre, de préciser cette notion afin d'éviter, par exemple, que toutes les installations sportives ou d'exposition doivent être soumises à un CertIBEau ».

Dès lors que les locaux et les établissements relevant des catégories énumérées aux lettres a) à i) cités ci-dessus ne sont pas tous des « lieux de grande taille non résidentiels où de nombreuses personnes sont potentiellement exposées à des risques liés à l'eau », il convient en effet de fixer les critères permettant de déterminer plus précisément quels sont ceux d'entre eux qui, en définitive, entrent dans le champ d'application de l'obligation prescrite par l'article D.227ter, § 3, du livre II du Code de l'environnement.

La fixation de critères précis à cette fin s'impose d'autant plus que le législateur a érigé en infraction le fait de raccorder à la distribution publique de l'eau un immeuble visé à l'article D.227ter, § 3, du livre II du Code de l'environnement qui n'a pas fait l'objet d'un CertIBEau concluant à la conformité de l'immeuble ⁴.

⁴ Article D.410, premier tiret, du livre II du Code de l'environnement.

Le projet sera complété, soit pour y insérer directement ces critères, soit pour charger le ministre de les fixer.

2. Le 5°, qui tend à définir ce qu'il y a lieu d'entendre par « modification importante » pour l'application de l'article D.227ter, § 5, du livre II du Code de l'environnement, appelle les observations suivantes :

a) Cette définition trouverait mieux sa place dans la disposition du projet – en l'occurrence l'article 307bis-20 en projet – qui vise spécifiquement à exécuter l'article D.227ter, § 5, du livre II du Code de l'environnement.

b) L'article D.227ter, § 5, du livre II du Code de l'environnement vise trois catégories de « modifications importantes » : la modification importante d'un raccordement, la modification importante d'une installation privée de distribution d'un immeuble, et la modification importante du raccordement d'un immeuble au dispositif d'évacuation des eaux urbaines résiduaires ou de traitement des eaux usées.

La disposition à l'examen définit les deux dernières catégories de modifications importantes.

Elle est par contre en défaut de déterminer en quoi consiste la modification importante d'un raccordement.

Le projet sera complété sur ce point.

Article R.307bis-13 en projet

Le 3° cite le courrier électronique comme mode de communication utilisé pour l'application du chapitre en projet, et ce « si la procédure est dématérialisée ».

Ceci suppose que le recours à une telle procédure soit organisé et que soient fixées les conditions de son application.

La disposition à l'examen sera revue pour tenir compte de cette observation.

Articles 307bis-16 et 307bis-17 en projet

1. En vertu de l'article D.227ter, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement, le CertIBEau a pour objet d'

« évalu[er] l'état de conformité des immeubles bâtis aux obligations relatives au raccordement et à l'installation privée de distribution de l'eau visées aux articles D.182, § 3, D.195 à D.207 et D.227bis et aux dispositions réglementaires prises en vertu de ceux-ci, ainsi qu'aux obligations relatives à l'évacuation et au traitement des eaux urbaines résiduaires précisées au règlement général d'assainissement visé à l'article D.218 ».

L'article R.307bis-16, § 4, alinéa 2, en projet et l'article R.307bis-17, §§ 1^{er} et 2, en projet contiennent des dispositions qui, selon les cas, rappellent ou précisent les points ou certains des points qui doivent être vérifiés à cette occasion, ou imposent aux certificateurs de vérifier des éléments que ne cite pas l'article D.227ter, § 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement ⁵.

Or, aucun texte de nature législative ne donne au gouvernement le pouvoir d'adopter des dispositions de portée normative ayant de tels objets.

Ces dispositions seront donc omises.

2. L'article D.227ter, § 7, du livre II du Code de l'environnement comporte la disposition suivante :

« Lorsque, à l'issue de la visite de contrôle préalable à l'établissement du CertIBEau, il est constaté un danger immédiat pour la santé humaine, le certificateur agréé visé à l'article D.227quater en informe immédiatement le propriétaire de l'immeuble, le bourgmestre compétent et les agents chargés de la surveillance désignés en vertu de l'article D.140 du livre I^{er} du code de l'environnement ».

L'article R.307bis-17, § 3, en projet tend à définir ce qu'il faut entendre par l'expression « danger immédiat pour la santé humaine » en limitant cette définition à deux situations. Il prévoit aussi, d'une part, que, « [s]i le certificateur constate, lors de l'établissement d'un CertIBEau, une non-conformité de l'installation présentant un danger immédiat pour la santé humaine, le propriétaire met ce point en conformité dans les quinze jours ouvrables à dater de la notification par le certificateur du danger immédiat » et, d'autre part, qu'« [e]n cas de danger immédiat pour la santé humaine, le certificateur en informe immédiatement la SPGE et le distributeur d'eau ».

Or, aucun texte de nature législative ne donne au Gouvernement le pouvoir d'adopter des dispositions de portée normative ayant de tels objets.

L'article R.307bis-17, § 3, en projet sera donc omis.

Article R.307bis-18 en projet

Selon la disposition à l'examen, à l'issue d'une visite de contrôle, le certificateur est chargé d'établir un projet de CertIBEau et de l'enregistrer sur la plateforme informatique visée à l'article D.227quinquies du livre II du Code de l'environnement. La disposition à l'examen prévoit que, dans un délai déterminé, la Société publique de gestion de l'eau (S.P.G.E.) peut alors demander à « un opérateur public de l'eau tel que décrit à l'article D.227quater, § 5 » d'effectuer une contre-visite pour vérifier la validité des données

⁵ Ainsi par exemple en va-t-il de la disposition qui, dans la phrase introductive de l'article R.307bis-17, § 2, en projet, charge le certificateur de vérifier la conformité au décret du 11 mars 1999 'relatif au permis d'environnement' et à ses arrêtés d'exécution.

reprises dans le projet de CertIBEau. Cette disposition énonce par ailleurs que, « [l]orsque le rapport de l'opérateur public de l'eau diffère de celui du certificateur, il s'y substitue et la S.P.G.E. en informe le certificateur ».

En organisant ce régime, la disposition à l'examen tend à mettre en œuvre le pouvoir que l'article D.227*quater*, § 5, du livre II du Code de l'environnement donne au gouvernement de « déléguer la mission de contrôle de la qualité des rapports des certificateurs aux organismes d'assainissement compétents et aux distributeurs publics disposant eux-mêmes de l'agrément de certificateur visé au présent article ».

Il ne peut cependant être perdu de vue qu'en vertu de l'alinéa 1^{er}, seconde phrase, de l'article D.227*quater*, § 5, du livre II du Code de l'environnement, les organismes d'assainissement compétents et les distributeurs publics ne peuvent délivrer de CertIBEau lorsqu'ils exercent cette mission.

La disposition à l'examen est, à cet égard, ambiguë quand elle prévoit que, lorsque le rapport de l'opérateur public de l'eau diffère de celui du certificateur, « il s'y substitue » : ainsi rédigé, le texte pourrait en effet donner à penser que, dans l'hypothèse indiquée, le rapport de l'opérateur public de l'eau tient lieu de CertIBEau, ce qui serait contraire à la disposition précitée du livre II du Code de l'environnement.

Le texte sera revu pour éviter toute ambiguïté sur ce point.

Article R.307bis-22 en projet

En visant l'hypothèse où une personne a été agréée en vertu d'une procédure similaire à celle que règle le projet dans un « pays limitrophe », le paragraphe 1^{er}, 4^o, exclut de son champ d'application des personnes qui ont été agréées en vertu d'une procédure similaire dans un État membre de l'Union européenne qui n'est pas limitrophe de la Belgique. Ce faisant, il s'expose à des critiques au regard des règles du droit de l'Union européenne relatives à la liberté d'établissement et à la libre circulation des services⁶.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

Article 307bis-23 en projet

1. En indiquant que le gouvernement, sur la proposition de la S.P.G.E., fixe le montant du droit de dossier visé à l'article D.227*quater*, § 2, du livre II du Code de l'environnement, le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, n'a d'autre objet que d'annoncer l'intention du Gouvernement de prendre une disposition ayant cet objet.

⁶ Voir en particulier les articles 49 à 62 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ainsi que la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur'.

L'expression d'une telle intention n'a pas sa place dans un texte qui est destiné à avoir une portée normative.

Le projet sera complété pour fixer le montant du droit de dossier, comme le gouvernement en a l'obligation en vertu de l'article D.227*quater*, § 2, alinéa 5, du livre II du Code de l'environnement.

2. Dans le paragraphe 2, 2°, comme en a convenu le délégué du Ministre, le mot « suivi » sera remplacé par le mot « réussite ».

3. Compte tenu des explications données par le délégué du Ministre, il est suggéré de rédiger le paragraphe 2, 4°, comme suit :

« 4° s'il s'agit d'une personne morale, une copie de la convention qui lie le demandeur à une ou à plusieurs personnes physiques remplissant les conditions visées à l'article R.307*bis*-22, et une copie de la décision d'agrément de cette ou de ces personnes physiques ; ».

Article R.307*bis*-27 en projet

La disposition à l'examen autorise les centres de formation agréés à percevoir un droit d'inscription auprès des candidats et charge le ministre de fixer le montant maximal de ce droit.

Or, aucun texte de nature législative ne donne au Gouvernement le pouvoir de régler cette matière.

La disposition à l'examen sera donc omise.

Articles R.307*bis*-31 et R.307*bis*-32 en projet

L'article D.227*quater*, § 7, alinéa 1^{er}, du livre II du Code de l'environnement donne à la SPGE le pouvoir de suspendre ou de retirer l'agrément d'un certificateur ou d'un centre de formation lorsqu'il est établi qu'il a manqué à ses obligations. La même disposition charge le gouvernement de fixer la procédure de suspension ou de retrait de l'agrément. Pour le surplus, l'article D.227*quater*, § 6, du livre II du Code de l'environnement prévoit que le gouvernement précise cette mission de la SPGE dans son contrat de gestion.

Il résulte de ces dispositions qu'en ce qui concerne le pouvoir de la SPGE de suspendre ou de retirer l'agrément d'un certificateur ou d'un centre de formation, c'est dans le contrat de gestion de la SPGE – et non pas dans un texte qui, tel l'arrêté en projet, est adopté unilatéralement par le Gouvernement – que doivent être insérées les règles autres que celles qui sont appelées à régir la procédure applicable en la matière.

En conséquence, les dispositions figurant dans l'article R.307bis-31, § 1^{er}, et dans l'article R.307bis-32, § 1^{er}, en projet, qui visent à déterminer ou à préciser les hypothèses dans lesquelles la SPGE peut suspendre ou retirer un agrément, n'ont pas leur place dans l'arrêté en projet.

Elles seront donc omises.

Article R.307bis-33 en projet

La disposition à l'examen tend à régler une procédure de recours auprès du ministre.

Selon le paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, cette procédure serait notamment ouverte au « demandeur de la certification » qui conteste « une décision de refus de certification ».

Ceci appelle deux observations :

1. Dans les termes dans lesquels il est rédigé, le texte peut donner à penser qu'il ouvrirait à la personne qui a demandé un CertIBEau un recours dirigé contre un refus de délivrer celui-ci ou contre un CertIBEau concluant à la non-conformité de l'immeuble concerné.

Or, à la lecture de la note au Gouvernement précédant l'adoption du projet en deuxième lecture, il apparaît que l'intention est plutôt d'ouvrir à la personne qui a demandé d'être agréée en qualité de certificateur un recours contre une décision de refus d'agrément. Un tel recours est, du reste, prévu par l'article D.227quater, § 2, alinéa 4, du livre II du Code de l'environnement.

La rédaction du texte sera revue en conséquence.

2. En outre, il convient aussi d'observer que l'article D.227quater, § 2, alinéa 4, du livre II du Code de l'environnement impose au Gouvernement l'obligation d'organiser une procédure de recours, non seulement contre les décisions de refus d'agrément en qualité de certificateur, mais aussi contre celles qui octroient un tel agrément.

Le projet sera complété sur ce point.

Article R.307bis-34 en projet

L'alinéa 1^{er} précise que le montant qu'il fixe s'applique « au 1^{er} janvier 2021 ».

Ceci ne suscite pas de difficulté si le décret du 28 février 2019 'modifiant le livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau, et instaurant une certification « Eau » des immeubles bâtis, dénommée « CertIBEau »', ainsi que l'arrêté en projet, entrent en vigueur à cette date.

Toutefois, qu'en est-il si, comme cela ne peut actuellement être exclu ⁷, les textes en question entrent en vigueur avant le 1^{er} janvier 2021 ?

Le projet sera, le cas échéant, revu sur ce point.

Article 4

La disposition à l'examen doit être complétée pour fixer la date d'entrée en vigueur du décret du 28 février 2019, ainsi que de l'arrêté en projet.

Conformément à l'article 14 du décret du 28 février 2019, cette date ne pourra être postérieure au 1^{er} janvier 2021.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

⁷ En l'état, l'article 4 du projet d'arrêté ne contient pas de date d'entrée en vigueur de ces textes.