

INTRODUCTION

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 réorganise la politique de gestion de l'eau dans l'Union européenne, en instaurant un nouveau cadre de référence global et intégré des actions à concevoir et à réaliser pour atteindre des objectifs d'amélioration de la qualité de l'eau et de pérennité de la ressource. Dans cette optique transversale, la directive établit une gestion de l'eau par bassins hydrographiques. C'est plus fondamentalement le changement de la presque totalité de la politique de l'eau dans la Communauté européenne qui se traduit par ce découpage par bassins.

Le bassin hydrographique est en effet l'aire naturelle du phénomène hydrique; la volonté d'appréhender la problématique de façon intégrée présupposait dès lors que l'on conçoive l'ensemble de la gestion de l'eau dans le respect du cycle naturel de l'eau.

A bien y regarder, cette nouvelle conception s'impose d'elle-même, de façon raisonnée dans une vision «éco-logique» intégrée, où non seulement la vision par séquences temporelles successives, puisqu'il s'agit d'un cycle, est logique, mais où également la prise en compte de tout un nombre d'interactions entre les différents facteurs qui influencent le régime et la qualité de l'eau s'impose naturellement¹.

D'aucuns voient même dans cette gestion par bassins hydrographiques un mode d'organisation qui «s'inscrit d'ailleurs dans le droit fil de la différenciation écologique prévue par le traité lorsqu'il dispose que «dans l'élaboration de sa politique dans le domaine de l'environnement, la Communauté tient compte (...) des conditions de l'environnement dans les diverses régions de la Communauté (art. 174, § 3 CE)»⁽³⁾. L'on conçoit en effet aisément que les problèmes rencontrés par la gestion des cours d'eau dans un Etat membre tel que la Suède, par exemple, vaste, et comprenant des bassins autonomes dans des territoires peu peuplés, avec des caractéristiques géographiques très particulières, soient radicalement différents de problèmes qui peuvent se poser dans de petits Etats très peuplés occupant une position géographiquement centrale dans l'Union, partageant leurs grands fleuves avec d'autres Etats membres et ayant peu ou pas de bassins hydrographiques en propre. Le considérant 13 de la directive insiste d'ailleurs sur ce point, en exprimant que «les conditions et besoins divers existant dans la Communauté exigent des solutions spécifiques».

C'est donc dans le souci de répondre à la fois à la logique du cycle de l'eau, aux nécessités d'une gestion intégrée, et de correspondre le mieux possible aux particularités géographiques de chaque Etat membre, qui posent les problèmes de gestion de l'eau en des termes très différents, qu'a été instaurée dans la

Communauté européenne la gestion de l'eau par bassins hydrographiques.

1. LA NOTION DE BASSIN HYDROGRAPHIQUE

A. UNE VISION INNOVANTE DE LA GESTION DES EAUX PAR BASSINS HYDROGRAPHIQUES

La directive 2000/60/CE définit le bassin hydrographique comme: «toute zone dans laquelle toutes les eaux de ruissellement convergent à travers un réseau de rivières, fleuves et éventuellement de lacs vers la mer, dans laquelle elles se déversent par une seule embouchure, estuaire ou delta»⁽⁴⁾.

C'est bien une position nouvelle de la part de la Communauté, qui avait pourtant abondamment légiféré dans le domaine de l'eau depuis 1975. Jusqu'à présent, la multiplicité des directives adoptées se sont toutes inscrites dans une approche très compartimentée, soit par secteurs (eaux de surface, souterraines) soit selon les usages de l'eau (eaux piscicoles, eaux conchylicoles, etc.).

Ainsi, dans cette même revue *Aménagement-Environnement*, il y a un peu plus de 10 ans, Liam CASHMAN posait la question de la politique de l'eau de la Communauté européenne en termes de: «caractéristiques et fonctions de l'eau qui ont demandé (et ont reçu) une protection réglementaire de la part des Communautés»⁽⁵⁾, en expliquant que «la réglementation sur les eaux des Communautés est centrée soit sur les problèmes qui les affectent (ndlr: déversement de substances dangereuses, etc.), soit sur leur utilisations»⁽⁶⁾. L'auteur reconnaît toutefois qu'il n'existe pas de démarcation absolue entre les deux axes de réglementation.

Si la question des écosystèmes aquatiques y est envisagée, c'est en tant que «seconde fonction majeure

* Assistante à l'Université de Liège, Avocat.

** Professeur ordinaire à l'Université de Liège.

(1) J.O.C.E., L. 327, du 22 décembre 2000, p. 1. La directive est entrée en vigueur le jour de sa publication, soit le 22 décembre 2000.

(2) A cet égard, D. GRIMEAUD estime que: «The hydrologically-based river basin approach is to be welcomed, as it provides a rational and coherent basis upon which the measures to achieve the new environmental objectives will be integrated», in *Reforming EU Water Law: Towards Sustainability?*, *European Environmental Law Review*, février/mars/avril 2001, p. 125.

(3) V. P. THIEFFRY, «Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau», in *Jurisclasseur Europe*, février 2001, p. 5. Cette politique est largement tributaire des particularités géographiques de chaque région dans la Communauté.

(4) Art. 2, 13), de la directive 2000/60/CE.

(5) L. CASHMAN, «La réglementation communautaire en matière d'eau: une vision d'ensemble», *Amén.*, 1991, numéro spécial Eau, p. 35.

(6) *Ibid.* Cette division est également présentée par JOHNSON et CORCELLE, «The Environmental Policy of the European Community», Graham, Trothan, 1990, Chap. 4, cité par l'auteur.

de l'eau, à savoir la conservation de la vie aquatique», mais dans l'ensemble la vision développée par le droit européen à ce moment est largement anthropocentrique, même si selon l'auteur «une bonne protection de l'eau ne devrait pas être considérée comme étant centrée uniquement sur les intérêts humains». La phrase, on le notera, est au conditionnel.

L. CASHMAN souligne également l'importance de prendre en compte à l'avenir la mention de caractéristiques interactives dans les textes.

A l'époque, l'approche intégrée commence à nourrir les réflexions d'une politique de l'eau en tant que gestion intégrée de l'environnement, mais l'idée reste cependant embryonnaire. Neuf ans plus tard, le pas est largement franchi.

L'approche de la directive 2000/60 CE est radicalement différente de la vision admise jusqu'alors, ainsi qu'il ressort de ses considérants; la nécessité d'une gestion globale et intégrée de l'eau comme mode d'action prioritaire ne fait aucun doute⁽⁷⁾. Non seulement, il apparaît essentiel de tenir compte globalement de tous les aspects relatifs à la gestion de l'eau, mais la directive souligne aussi l'importance de l'intégration de la politique de l'eau dans les autres politiques de la Communauté, comme la politique de l'énergie, des transports, la politique agricole, etc.⁽⁸⁾.

B. LA NOTION DE BASSIN HYDROGRAPHIQUE EN DROIT WALLON

Si novatrice que se veuille - et que soit - la directive, la gestion par bassin hydrographique en Belgique n'est pas totalement inédite: elle a été instaurée dans la loi du 26 mars 1971 relative à la protection des eaux de surface contre la pollution.

L'article 8 de cette loi (abrogée en partie par le décret wallon du 7 octobre 1985) instituait en effet trois sociétés d'épuration ayant respectivement comme aire géographique:

- le bassin côtier;
- le bassin de l'Escaut;
- les bassins de la Meuse, de la Seine et du Rhin.

L'objectif visé est bien au départ d'établir une circonscription purement administrative puisqu'il s'agissait de déterminer la compétence géographique respective des trois sociétés d'épuration des eaux usées.

A l'origine, dans le premier projet de loi, la délimitation des circonscriptions administratives des trois sociétés ne coïncidait nullement avec les limites naturelles des bassins hydrographiques; le découpage proposé dans le projet de loi était totalement artificiel. Il s'arrêtait ainsi aux limites de la frontière linguistique (ce qui pouvait d'ailleurs poser problème dans le cas des cours d'eau qui serpentent en alternance dans les deux régions linguistiques, tel le Geer p. ex.), et regroupait «en vrac» plusieurs parties de divers bassins hydrographiques⁽⁹⁾. L'objectif poursuivi était donc de constituer une aire administrative d'action pour des sociétés publiques chargées d'une mission matérielle, sans avoir égard à une cohérence en termes de gestion de cycle ou d'interactions entre différents facteurs pouvant influencer sur la qualité de l'eau.

Ce projet initial a été très rapidement remanié, principalement au motif que «sa mise en œuvre par des sociétés dont les circonscriptions correspondent aux bassins naturels est logique»[^]. Les nombreuses critiques émises à rencontre de ce projet de découpage insistaient précisément sur le caractère technique et rationnel de la gestion par bassin⁽¹¹⁾, pour des raisons de cohérence de la politique de l'eau puisque «l'eau coulant toujours vers le bas, il faut respecter une unité depuis le départ jusqu'à la fin d'un cours d'eau».

Déjà en 1964, lors des premiers travaux préparatoires de cette loi, le Conseil d'Etat exprimait que «l'interconnexion dans les bassins hydrographiques est à ce point étroite, qu'il est pratiquement impossible de concevoir la pollution des eaux autrement que comme un problème national»⁽¹²⁾. La directive va aujourd'hui plus loin en institutionnalisant la dimension internationale de cette gestion, par l'établissement des districts internationaux (v. *infra*).

Cette notion de cohérence et d'unicité du bassin versant et du cours d'eau est donc contenue en germe dans la loi de 1971; mais ceci reste très limité puisqu'il ne s'agit que de définir le ressort des sociétés d'épuration, et non d'établir des normes de gestion écologique efficace. L'ensemble des mesures adoptées pour limiter ou prévenir la pollution des eaux n'est pas pris à l'échelle d'un bassin hydrographique, et ne participe pas d'une vision intégrée.

L'on peut également noter que dans la loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables^{^3}, la notion de bassin hydrographique est également évoquée. Celui-ci y est cependant défini comme: «la superficie de l'ensemble des terres dont l'évacuation des eaux est assurée par le cours d'eau en amont d'un point déterminé». Le concept est principalement introduit pour déterminer la superficie des terres rattachables à la compétence géographique de l'une ou l'autre autorité. Au sens de cette loi, le bassin hydrographique désigne une aire plus terrestre qu'aquatique. La loi ne contient par ailleurs aucune disposition de protection de la qualité des eaux ou de gestion des écosystèmes.

(7) V. not. à cet égard les considérants 9: «Il est nécessaire d'élaborer une politique communautaire intégrée dans le domaine de l'eau», et 38: «Aux fins de la protection de l'environnement, il est nécessaire d'assurer une plus grande intégration des aspects qualitatifs et quantitatifs tant des eaux de surface que des eaux souterraines, compte tenu des conditions naturelles de circulation de l'eau dans le cycle hydrologique».

(8) V. considérant 16.

(9) La justification donnée par le ministre de l'époque était que «le projet devait tenir compte des 3 bassins existants dans le pays, mais qu'il fallait prévoir des difficultés d'ordre administratif et linguistique qui ne manqueraient pas de surgir», *Doc. pari.*, Sén., sess. ord. 1966-1967, n° 321, p. 14.

(10) *Doc. pari.*, Sén., sess. ord. 1969-1970, Rapport, n° 238, p. 2.

(11) «Finalement, la plupart des membres ainsi que le ministre admettent que les considérations techniques doivent prévaloir. On accepte donc l'idée d'une société par bassin hydrographique», p. 16.

(12) Avis du Conseil d'Etat sur un projet de loi «sur la protection des eaux contre la pollution», 16 avril 1964, *Doc. pari.*, Sén., sess. ord. 1965-1966, n° 212, p. 29.

(13) *M.B.*, 15 février 1968.

1. Le décret wallon du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution

Après la régionalisation des compétences en matière d'eau, le décret wallon du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution contenait une approche identique à celle de la loi de 1971, dont il est d'ailleurs l'héritier direct: l'étendue des bassins hydrographiques n'est envisagée que pour ce qui concerne la sphère géographique d'action des organismes d'épuration que peut fixer le Gouvernement (art. 17)⁽¹⁴⁾, mais la référence au bassin hydrographique a été remplacée, dans cet article, par le décret du 15 avril 1999 *relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau* (art. 20), par les termes «un ressort territorial déterminé». Les mesures que prévoit le décret pour éviter la pollution des eaux sont indépendantes de la vision par bassin hydrographique.

Le droit wallon des eaux est structuré selon une *summa divisio*: eaux de surface et eaux souterraines. Le décret du 30 avril 1990 relatif à la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables, quant à lui, ne contient pas de référence à la notion de bassin hydrographique.

2. Le décret wallon du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau

Un premier bouleversement est introduit par le décret du 15 avril 1999 *relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau*. L'article 1^{er}, § 1^{er}, alinéa 2, dispose en effet que «le cycle de l'eau est géré de façon globale et intégrée, dans le constant souci d'en assurer la pérennité dans le cadre d'un développement durable»⁽¹⁵⁾. Dans cette perspective, quant aux modalités de cette gestion intégrée, le décret prévoit l'établissement d'un programme d'action pour la qualité des eaux, qui couvre «tous les aspects du cycle de l'eau et prend en compte tous les facteurs qui interviennent dans ce cycle» (art. 2, § 1^{er} du décret).

Le décret exécute en cela le décret wallon du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement, qui prévoit outre un plan général (le Plan wallon d'environnement pour le développement durable), l'établissement de plans sectoriels.

Ce programme d'action doit définir les bassins hydrographiques de la Région wallonne, et le décret donne la possibilité, sans toutefois l'imposer, de subdiviser ceux-ci en sous-bassins. A cet égard, l'exposé des motifs révèle que le décret wallon s'est directement inspiré de la proposition de directive-cadre, devenue la directive 2000/60/CE^(16H17). Le décret dispose d'ailleurs expressément que ce programme «se fonde sur les recommandations européennes relatives à la politique communautaire dans le domaine de l'eau, principalement en ce qui concerne la gestion intégrée des bassins hydrographiques».

Le bassin n'est cependant pas encore l'aire géographique de l'unité administrative de gestion au sens de la directive (v. *infra*, point II), puisque l'instrument de

planification de référence reste un programme conçu à l'échelle de la Région wallonne dans sa totalité. Le programme d'action se découpe toutefois en un plan de gestion global pour chaque bassin ou sous-bassin.

Aucune mesure d'exécution de ce décret ne sera prise, relativement à un découpage, avant la publication de la directive 2000/60/CE en décembre 2000. La délimitation des sous-bassins est à présent opérée par un arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2001 (v. *infra*).

II. MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION PAR BASSINS HYDROGRAPHIQUES: CRÉATION DU DISTRICT HYDROGRAPHIQUE

La directive 2000/60/CE instaure une unité administrative de gestion du bassin hydrographique: le district hydrographique.

A. DÉFINITION DU DISTRICT HYDROGRAPHIQUE

Le district hydrographique est conçu comme une unité de gestion, c'est-à-dire «une zone administrative terrestre et maritime composée d'un ou de plusieurs bassins hydrographiques, ainsi que des eaux souterraines et des eaux côtières associées, comme principale unité aux fins de la gestion des bassins hydrographiques»

(14) Il est intéressant de noter que l'article 17 prévoyait que le Gouvernement pouvait fixer pour les intercommunales un ressort qui tienne compte des limites des bassins hydrographiques, ce qui pouvait avoir pour effet de «comprendre tout ou partie du territoire des communes qui ne sont pas associées et il englobe en tous cas une partie au moins du territoire de chacune des communes associées» (art. 17). Il s'agissait là d'une extension décrétole des compétences des intercommunales, qui a donné lieu à un arrêt de la Cour d'arbitrage 40/93 du 27 mai 1993. Celle-ci a jugé que faire coïncider de la sorte le ressort des organismes d'épuration, les intercommunales, avec les limites des bassins hydrographiques était de la part du législateur «une mesure raisonnable eu égard à l'objectif qu'il poursuit: une telle coïncidence peut en effet contribuer à assurer une épuration rationnelle et partant, efficace» (point B.3.2. de l'arrêt). Pour de plus amples développements, v. E. ORBAN DE XIVRY, «Le droit des eaux en Régions wallonne et bruxelloise, Droit de l'Urbanisme et de l'Environnement», in *Formation permanente CUP*, vol. XVII, mai 1997, p. 235.

(15) Cependant, l'article 1^{er} de ce décret ne comporte pas d'objectifs chiffrés ni d'obligations très précises: il reste une déclaration de grands principes, à l'instar de l'article 1^{er} du C.W.A.T.U.P. instituant le territoire de la Région wallonne comme un patrimoine commun de ses habitants. V. M. DELNOY, «Les répercussions en droit civil du «nouveau» C.W.A.T.U.P.: patrimonialisation du territoire wallon, information par le vendeur, droit de préemption et indemnisation des dommages de plans», *RED RI M*, 1999/1, pp. 42 à 74.

(16) «Le 22^e considérant de la proposition de directive du Conseil, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, précise: «(...) que l'objectif minimal du bon état des eaux doit être poursuivi à l'intérieur de chaque bassin hydrographique dans le cadre d'une structure administrative permettant une gestion globale des eaux appartenant au même système écologique et hydrogéologique, qu'il s'agisse d'eau de surface ou d'eau souterraine», *Doc pari. w.*, sess. ord. 1998-1999, n° 445/1, p. 5.

(17) Ces mêmes travaux préparatoires font référence à l'«Examen des performances environnementales de la Belgique» et aux recommandations de l'O.C.D.E. qui proposent de «s'inspirer des méthodes existantes de gestion intégrée d'un bassin hydrographique et formuler des objectifs clairs pour chaque bassin».

(art. 2, 15 de la directive 2000/60/CE).

B. DÉLIMITATION ET RECENSEMENT DES BASSINS, ÉTABLISSEMENT DU DISTRICT HYDROGRAPHIQUE

Le district hydrographique est bien une circonscription administrative qui prend pour base l'entité naturelle qu'est le bassin hydrographique. Au terme géographique de «bassin» correspond donc le terme juridique et administratif de «district».

Cependant, la délimitation du district souffre des aménagements au regard des «frontières» naturelles des bassins. En effet, à un district ne correspond pas obligatoirement un et un seul bassin. D'une part, la directive 2000/60/CE permet des aménagements à cet égard, à savoir:

- le rattachement d'un plus petit bassin à un plus grand;
- le rassemblement de plusieurs petits bassins ;
- le rattachement des masses d'eaux souterraines au district qui semble être le plus approprié.

D'autre part, dans le cas des bassins partagés entre Etats membres et Etats non membres de la Communauté, il est permis d'arrêter les limites du district à la frontière avec l'Etat tiers qui ne souhaite pas collaborer.

Bien que le texte de la directive 2000/60/CE ne le précise pas expressément, la philosophie de ce système semble par contre interdire de scinder les bassins, que ce soit entre Etats membres ou à l'intérieur d'un Etat membre. Il ne saurait être question, sous peine de dénaturer le système de la directive, de mettre en place une gestion qui s'arrêterait aux frontières d'un Etat ou à une limite purement administrative, voire de «rattacher des morceaux» de différents bassins épars, même si chaque portion de bassin doit en toute hypothèse faire l'objet d'une gestion intégrée et aboutie (v. *infra*, la gestion par sous-bassins).

En pratique, à la lecture de l'article 3, le processus de mise en œuvre de l'appareil administratif de ce découpage se compose de deux étapes :

- le recensement des bassins et la constitution du district hydrographique ;
- la désignation d'une autorité compétente «adéquate» à la tête de chaque district.

Le tout devant être fait pour le 22 décembre 2003 au plus tard.

C. DÉSIGNATION D'UNE AUTORITÉ COMPÉTENTE À LA TÊTE DE CHAQUE DISTRICT HYDROGRAPHIQUE

En ce qui concerne la seconde étape, la directive impose de nommer une autorité compétente «adéquate» à la tête de chaque district hydrographique qui aura été constitué⁽¹⁸⁾, autorité qui n'est cependant pas autrement spécifiée.

Le texte n'exige toutefois pas que des autorités compétentes soient spécialement créées dans ce but; elles peuvent être désignées parmi les organismes nationaux ou internationaux existants⁽¹⁹⁾, mais ceux-ci doivent être dotés des compétences et pouvoirs néces-

saire pour remplir les objectifs de la directive.

La latitude laissée aux Etats membres est d'ailleurs d'importance, ainsi qu'en atteste l'annexe I de la directive, qui spécifie la teneur des informations au sujet de cette autorité à communiquer à la Commission; elle concerne non seulement le mode de désignation mais également la nature juridique, les compétences ou le mode de fonctionnement de l'autorité à désigner, ou encore ses responsabilités juridiques et administratives et son rôle au sein du district hydrographique⁽²⁰⁾. L'on peut supposer que la directive a voulu par là, précisément, tenir compte de la diversité et du nombre des structures déjà existantes à travers la Communauté.

Dans les cas des districts hydrographiques internationaux, la directive impose cependant que chaque Etat membre désigne une autorité compétente pour la portion de district située sur son territoire.

Notons qu'il y a lieu de distinguer autorité compétente et instance coordinatrice. La directive impose en effet que «les Etats membres veillent à ce que les exigences de la présente directive pour assurer la réalisation des objectifs environnementaux établis en vertu de l'article 4, en particulier tous les programmes de mesures, soient coordonnés pour l'ensemble du district hydrographique. Pour les districts hydrographiques internationaux, les Etats membres concernés assurent conjointement cette coordination et peuvent, à cette fin, utiliser les structures existantes dérivées d'accords internationaux»⁽²¹⁾. Cette instance coordinatrice n'est pas nécessairement l'autorité compétente à la tête de chaque district hydrographique ; il appartient aux Etats membres de décider de les faire coïncider. D'ailleurs, rien ne s'oppose à ce que cette obligation de coordination puisse être remplie par des autorités administratives distinctes: la directive n'impose nullement que cette autorité soit unique.

D. LA SITUATION EN RÉGION WALLONNE

1. La Région wallonne ne possède pas de bassin hydrographique propre

Il faut évidemment souligner la particularité de la Région wallonne, puisque aucun bassin hydrographique ne lui est propre; elle compte en effet quatre bassins: Meuse, Escaut, Rhin, Seine, qu'elle partage avec les Etats membres ou les régions limitrophes. La Région wallonne ne peut donc, à elle seule, transposer intégralement la directive 2000/60/CE.

Cependant, la directive n'intervient pas en terrain vierge en ce domaine, puisque plusieurs accords internationaux mettent déjà en place des aspects de gestion de ces bassins hydrographiques wallons pertinents.

(18) Art. 3.2. de la directive 2000/60/CE.

(19) Art. 3.6. de la directive 2000/60/CE.

(20) V. P. THIEFFRY, «Le nouveau cadre de la politique communautaire de l'eau», in *Jwisclasseur Europe*, février 2001, p. 5.

(21) Art. 3, § 4, de la directive.

Ainsi, les Accords de Charleville-Mézières du 26 avril 1994 visent la protection de l'Escaut et de la Meuse⁽²²⁾. Ces accords sont une application de la Convention d'Helsinki du 17 mars 1992 sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux. Chacun des deux accords réunit cinq parties: la France, les Pays-Bas, la Région de Bruxelles-capitale, la Région wallonne et la Région flamande⁽²³⁾. Chacune des parties intervient dans le processus décisionnel et participe financièrement au prorata de la superficie du bassin concerné sur son territoire.

Une conférence des ministres ayant la gestion de l'eau des bassins versants de la Meuse et de l'Escaut dans leurs attributions s'est tenue à Liège le 30 novembre 2001, qui a donné lieu à la Déclaration ministérielle de Liège du 30 novembre 2001. Cette déclaration énonce un certain nombre de mesures qui seront prises afin de se conformer à la directive 2000/60/CE. L'adhésion de l'Etat belge, de l'Allemagne et du Luxembourg aux accords de Charleville-Mézières y est annoncée.

Les accords dits «Escaut-Meuse», même s'ils visent une gestion intégrée des bassins versants, ont cependant, au stade actuel, des objectifs moins complets que ceux de la directive puisque les accords visent expressément la protection de la Meuse et de l'Escaut contre la pollution. Une série de paramètres précis telles l'utilisation rationnelle et la répercussion des coûts de l'eau (application du principe du coût-vérité) ne font pas partie des objectifs expressément mentionnés⁽²⁴⁾.

2. Recensement des bassins

En Région wallonne, la première étape imposée par la directive, celle de recensement des bassins pour ce qui concerne leur portion sur le territoire wallon, est déjà franchie. Le décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau imposait déjà ce recensement⁽²⁵⁾, d'ailleurs prescrit par les Accords de Charleville-Mézières.

Selon l'arrêté du 13 septembre 2001 *délimitant les bassins et sous-bassins hydrographiques en Région wallonne*⁽²⁶⁾, la délimitation des bassins en Région wallonne suit les limites naturelles des bassins des quatre fleuves qui la traversent. L'article 2 de l'arrêté dispose en effet que «les bassins hydrographiques de la Région sont délimités par les limites naturelles des bassins de la Meuse, de l'Escaut, de la Seine et du Rhin».

Il fallait, pour parfaire cette première étape, opérer la délimitation de chaque bassin dans son entièreté, puisque la Région wallonne partage chacun de ses bassins hydrographiques avec d'autres Etats membres et/ou régions. Dans ce cadre, l'identification des bassins versants de la Meuse et de l'Escaut a été réalisée par la Déclaration ministérielle de Liège du 30 novembre 2001⁽²⁸⁾.

3. Constitution des districts hydrographiques

Cette étape ne relève bien sûr pas de la seule compétence de la Région wallonne.

Les accords de Charleville-Mézières n'établissaient pas de «district» à proprement parler, mais il n'en reste pas moins qu'ils s'appliquaient dès l'origine à un territoire administrativement délimité qui correspond à la superficie du bassin hydrographique de l'Escaut ou de la Meuse. Dans ce cadre, la Déclaration ministérielle de Liège s'accorde à créer les districts hydrographiques de la Meuse et de l'Escaut:

«Afin de respecter les obligations fixées par la Directive cadre, les ministres décident de créer respectivement pour la Meuse et pour l'Escaut des districts hydrographiques internationaux au sens de l'article 3 de la Directive cadre sur l'eau. Les délimitations géographiques générales des eaux de surface de ces districts hydrographiques internationaux «Meuse» et «Escaut» sont fixées sur les cartes en annexe».

Les eaux souterraines sont également déjà rattachées aux districts correspondants (selon l'art. 3.1., de la directive).

4. Désignation d'autorités compétentes

La directive impose la désignation d'une autorité administrative «appropriée» à la tête de chaque district hydrographique, et admet donc que des autorités compétentes ne soient pas forcément créées à cette fin, mais soient des autorités déjà existantes dont on étendrait ou redéfinirait les compétences et les missions.

Cette précision est d'importance en ce qui concerne les districts internationaux qui ont un ancrage en Région wallonne, puisque, s'agissant des bassins de l'Escaut et de la Meuse, les accords de Charleville-Mézières ont déjà créé des institutions qui pourraient se voir confier le statut d'autorité compétente au sens de la directive.

Depuis les 9 et 10 mars 1998, sont mises en place des Commissions, respectivement la Commission Internationale pour la protection de l'Escaut (CIPE), dont le

(22) Au sujet de ces accords, v. F. MAES, «De verdragen ter bescherming van de Maas en de Schelde in een diplomatieke en internationaal milieurechtelijke context», *T.M.R.*, 1996, pp. 329-344 et «The content of the agreements on the protection of the rivers Scheld and Meuse», p. 661; H. TOMBEUR, «Volkenrechtelijke aspecten van de exclusieveverdragen ter bescherming van de Maas en de Schelde», *T.B.P.*, 1996, pp. 207-211; P. D'ARGENT, «L'évolution du statut juridique de la Meuse et de l'Escaut: une mise en perspective des accords de Charleville-Mézières du 26 avril 1996», *Rev. b. dr. intern.*, 1997, pp. 133 et s.

(23) Ces trois Régions belges ont exercé par là leur *Treaty making power*, qui leur permet de conclure elles-mêmes des accords internationaux dans les matières qui relèvent de leurs compétences en vertu de l'article 167 de la Constitution et de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980.

(24) Les Accords de Charleville-Mézières visent en effet d'abord à établir un cadre de coopération, selon une série de principes, qui permette de préserver et améliorer la qualité des deux fleuves.

(25) Art. 2, § 1^{er} du décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau.

(26) *M.B.*, 13 novembre 2001.

(27) L'arrêté du 13 septembre 2001 est fondé sur la directive 2000/60/CE et sur le décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une société publique de gestion de l'eau.

(28) Edictée à l'occasion de la Conférence des ministres concernant l'Escaut et la Meuse, qui s'est tenue le 30 novembre 2001 dans le cadre des Accords de Charleville-Mézières.

Secrétariat permanent est à Anvers, et la Commission Internationale pour la protection de la Meuse (CIPM), dont le Secrétariat permanent est installé à Liège.

La déclaration ministérielle de Liège du 30 novembre 2001 dispose que ces Commissions assurent la coordination multilatérale pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau au niveau de chaque district hydrographique concerné, Escaut et Meuse. Les parties aux Accords pourraient également considérer que ces Commissions constituent les autorités «adéquates» à la tête des districts de la Meuse et de l'Escaut au sens de la directive.

Elles possèdent la personnalité juridique, mais n'ont pas de compétence normative propre ; elles ne sont pas chargées d'élaborer des normes, mais de formuler des recommandations à l'égard des Parties contractantes, recommandations qui sont adoptées à l'unanimité⁽²⁹⁾. L'option qui est prise pour ces deux districts est donc bien de laisser à chaque Etat membre de l'Union, partie contractante aux accords, le maximum de compétences possible, puisque la déclaration souligne que «les Etats membres de l'Union sont eux-mêmes responsables de la mise en œuvre de la Directive cadre sur l'eau». Chaque partie agit en effet individuellement sur la base d'une action coordonnée au niveau du district: les Commissions préparent des programmes de référence et élaborent un programme d'action en vue de la mise en œuvre des accords par chaque partie.

La participation financière de chaque Etat membre à ces Commissions est proportionnelle à l'importance de leur superficie et de leur population dans le bassin versant.

En ce qui concerne tant le district international du Rhin que celui de la Seine, l'implication de la Région wallonne est moindre puisque, en termes de superficie, elle ne concerne qu'une portion limitée de trois rivières (la Sûre et l'Our pour le bassin du Rhin, l'Oise pour le bassin de la Seine).

La Commission Internationale pour la Protection du Rhin contre la Pollution (CIPR) a été instituée le 11 juillet 1950 à Bâle. Elle ne réunit que cinq Etats riverains du Rhin (à savoir la France, l'Allemagne, le Luxembourg, la Suisse et les Pays-Bas), et non l'ensemble des Etats ou régions qui possèdent une partie du bassin du Rhin (s'y ajoutent l'Autriche, le Liechtenstein, la Région wallonne).

L'option choisie pour mettre en œuvre la directive-cadre sur l'eau n'est pas de confier à la CIPR le rôle d'autorité appropriée à la tête de chaque district. Il n'est d'ailleurs pas prévu que les trois Etats susmentionnés adhèrent à cette Commission ou deviennent partie à la Convention pour la Protection du Rhin.

L'instance de coordination au sens de l'article 3 de la directive sera un Comité de coordination, appelé aussi Comité de Pilotage⁽³⁰⁾, chargé d'assurer la coordination requise sur l'ensemble du bassin du Rhin, la CIPR n'assurant que le soutien logistique de ces travaux⁽³¹⁾. Tous les Etats concernés par le bassin hydrographique du Rhin participent à ce Comité de Pilotage. En outre, l'on notera qu'à travers ce Comité, les Etats membres concernés remplissent leur obligation de coopération avec les Etats tiers⁽³²⁾, puisque la Suisse a accepté de se

faire représenter dans ce Comité de Pilotage.

Quant au bassin de la Seine, qui n'est en réalité international que par la portion de territoire belge du bassin de l'Oise (agglomération de Momignies), sur 15 km, c'est-à-dire une superficie très limitée (oserait-on dire marginale?), aucune autorité internationale ou instance de coordination n'a été désignée jusqu'à présent.

Outre la désignation de ces autorités internationales compétentes, la Région wallonne doit encore désigner l'autorité compétente pour la portion de chacun de ces districts hydrographiques située sur son territoire⁽³³⁾ (v. *infra*, la partie consacrée à la gestion par sous-bassin).

III. L'INSTRUMENT DE MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION PAR DISTRICTS HYDROGRAPHIQUES: LE PLAN DE GESTION DU DISTRICT HYDROGRAPHIQUE

A. PRÉSENTATION

La directive prévoit l'élaboration d'un plan de gestion pour chaque district hydrographique.

Chaque Etat membre doit élaborer un plan de gestion pour chaque district situé entièrement sur son territoire (art. 13).

S'agissant des districts hydrographiques internationaux situés entièrement sur le territoire de la Communauté, les Etats membres doivent «en assurer la coordination en vue de produire un seul plan de gestion de district hydrographique international»^{*-34}. Il semble que la rédaction de ce plan de gestion de district international constitue une obligation de résultat; les négociations entamées entre les différents Etats membres pour l'implantation des districts internationaux doivent par conséquent nécessairement aboutir, bien que la directive précise qu'en l'absence de plan international, les Etats membres doivent au moins produire un plan de gestion couvrant au moins les parties du district international situées sur leur territoire.

Dans le cas des districts internationaux s'étendant hors des limites de la Communauté, les Etats membres s'efforceront de collaborer avec le ou les Etat(s) tiers concerné(s) en vue de l'élaboration d'un plan de gestion, mais à défaut d'y parvenir, ils doivent également assurer au moins l'élaboration d'un plan de gestion

(29) V. P. D'ARGENT, «L'évolution du statut juridique de la Meuse et de l'Escaut: une mise en perspective des accords de Charleville-Mézières du 26 avril 1994», *Rev. b. dr. intern.*, 1997, p. 158.

(30) Ceci a été décidé à la Conférence ministérielle sur la protection du Rhin qui s'est tenue à Strasbourg le 29 janvier 2001.

(31) Le communiqué édicté à l'issue de la conférence ministérielle sur le Rhin du 29 janvier 2001 stipule que: «Le comité de pilotage a pour mission de coordonner les travaux nécessaires au niveau de l'ensemble du district hydrographique pour garantir la cohérence de la mise en œuvre de la directive et l'établissement d'un plan de gestion international pour le district hydrographique du Rhin».

(32) Art. 13.3. de la directive.

(33) Art. 3.3. de la directive 2000/60/CE.

(34) Art. 13.2. de la directive 2000/60/CE.

couvrant la portion du ou des district(s) située sur leur territoire.

Le plan de gestion du district hydrographique se présente comme un document extrêmement complet: document de référence par excellence, à la fois carte d'identité du district, plan stratégique, synthèse des observations des uns et des autres, relevé de toutes les actions menées dans le district, document de suivi régulier, le plan de gestion du district hydrographique est le pilier incontournable de la gestion par bassins hydrographiques.

Cé plan de gestion contient des prescriptions spécifiques relatives aux eaux de surface, eaux souterraines et zones protégées. Il se présente autant comme un document descriptif de l'état du district hydrographique et de ses caractéristiques, comme un bilan faisant rapport de l'application des décisions prises par le passé et des résultats atteints par les diverses actions menées, et comme un plan d'action en fixant de nouvelles mesures destinées à réaliser de manière progressive les objectifs de la directive. Il s'agit d'un document de référence qui doit permettre, en définitive, d'appréhender la totalité des aspects du district hydrographique, aussi bien d'un point de vue scientifique, pratique, et réglementaire, mais aussi de faire le point de sa situation tant passée, présente, que projetée, suivre son évolution de façon continue, et prévoir et expliquer, bien entendu, les actions qui seront entreprises afin de réaliser les objectifs de la directive⁽³⁵⁾.

B. ÉLABORATION ET CONTENU DU PLAN DE GESTION

Le plan de gestion est donc l'instrument d'action le plus important du district hydrographique. Un document aussi complexe que celui-ci se conçoit en plusieurs étapes: l'élaboration du plan de gestion est précédée de la mise au point d'une série de documents préparatoires qui vont aider à la réalisation du plan et seront contenus en résumé dans celui-ci. La directive prévoit pour ce faire un calendrier très précis. Le public est également associé à cette élaboration, ainsi qu'il sera exposé au point 4).

1. État des lieux du district hydrographique

La première étape consiste en l'établissement de trois documents qui constituent un «état des lieux» du district hydrographique, et seront des préalables à l'élaboration du plan de gestion (art. 5 de la directive). Ces documents, dont le contenu est balisé de façon extrêmement précise par les annexes 2 et 3 de la directive, sont:

a. Une analyse des caractéristiques du district. Cette analyse doit identifier les masses d'eau, et en établir une typologie selon leurs caractéristiques géologiques, géographiques (étendue, profondeur), hydrologiques. Il faut aussi établir des paramètres hydromorphologiques, biologiques et physico-chimiques qui seront considérés comme conditions (ou valeurs) de référence du bon état de chaque type de masse d'eau, tous ces

termes étant définis dans les annexes.

b. Une évaluation des incidences des activités humaines sur l'état des eaux de surface et des eaux souterraines. Cette évaluation a pour but non d'estimer l'incidence d'activités projetées au sens où l'on entend habituellement la notion d'évaluation des incidences⁽³⁶⁾, mais d'identifier et estimer les incidences des activités déjà existantes au sein du district sur la qualité ainsi que la quantité des eaux, c'est-à-dire identifier les pressions exercées sur les masses d'eau et les réactions des masses à ces pressions (changements de niveaux, etc.).

c. Une analyse économique de l'utilisation de l'eau. Cette analyse économique poursuit un double objectif: elle doit d'abord permettre, en tenant compte des prévisions à long terme de l'offre et de la demande d'eau au sein du district, de prendre en compte le principe de récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau; elle doit ensuite déterminer la combinaison la plus efficace au moindre coût des actions relatives à l'utilisation de l'eau qu'il faudra mettre en place.

Ces trois documents devront être entièrement réalisés le 22 décembre 2004 au plus tard, puis révisés tous les six ans, afin, bien entendu, de garder une certaine actualité. Ils seront annexés au plan de gestion.

2. Établissement d'un registre des zones protégées

La seconde étape est l'établissement d'un registre des zones protégées, qui constitue un recensement des zones qui ont été désignées comme nécessitant une protection spéciale en vertu d'autres législations communautaires spécifiques, portant sur la protection des eaux de surface et des eaux souterraines ou la conservation des habitats et des espèces dépendants de l'eau⁽³⁷⁾.

Parmi ces législations spécifiques figurent évidemment les directives qui mettent en place le réseau Natura 2000⁽³⁸⁾,⁽³⁹⁾. Sont donc repris comme zones protégées du district hydrographique les sites Natura 2000 pertinents. D'où l'importance, en Région wallonne, de la chronologie de l'établissement des différents documents, puisque les sites retenus doivent

(35) S. LEPRINCE, «La nouvelle directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau: coordination et efficacité?», *Act. dr.*, 2001/4-2002/1, Editions Kluwer, p. 851.

(36) C'est-à-dire au sens de la directive 85/337/CEE relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement et du décret du 11 septembre 1985 relatif à l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, où il s'agit de faire une projection, en évaluant l'impact que peut avoir un projet non encore réalisé sur l'environnement et, en conséquence, d'adapter le projet au besoin pour en diminuer les nuisances.

(37) Et pas uniquement aquatiques, c'est-à-dire qui croissent dans l'eau.

(38) Il s'agit des Directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages (*J.O.C.E.*, L. 103, du 25 avril 1979, p. 1) et 92/43/CEE relative à la conservation de la flore et de la faune sauvages (*J.O.C.E.*, L. 206, du 22 juillet 1992, p. 7).

(39) V. «La nouvelle directive-cadre de l'eau et ses implications pour Natura 2000», *Natura 2000*, revue de la Commission, n° 14, avril 2001, p. 2.

figurer au plan de gestion de chaque district hydrographique, lorsqu'on sait que le registre des zones protégées doit être établi pour le 22 décembre 2004 au plus tard.

On notera à cet égard, par décision du 26 septembre 2002, que le Gouvernement wallon a adopté une liste de sites à proposer au classement Natura 2000⁽⁴⁰⁾.

3. Le projet de plan de gestion

La troisième étape consiste en la rédaction du projet de plan de gestion qui sera soumis à la consultation du public (v. *infra*).

4. Contenu du plan de gestion

Le contenu du plan de gestion est détaillé à l'Annexe VII de la directive; il se compose de trois parties principales.

a. Dans une première partie explicative, le plan de gestion décrit de façon générale les caractéristiques géophysiques et hydrogéologiques du district (repérage, typologie des masses d'eau, cartographie des dispositifs de surveillance, des zones protégées, exposé de l'état qualitatif et quantitatif des masses d'eau concernées, etc).

b. Le plan de gestion contient ensuite un exposé des démarches déjà décidées et mises en œuvre pour atteindre les résultats de la directive; il s'agit tant de celles d'une synthèse des diverses actions existantes que des résultats qu'elles ont permis d'obtenir.

c. Enfin, le plan contient une liste des objectifs environnementaux à atteindre en vertu de la directive (art. 4) et un résumé des mesures adoptées pour mettre en œuvre les exigences précisées par la directive.

Pour être complet, le plan de gestion s'accompagne d'une série d'annexés, dont l'analyse des caractéristiques du district, l'évaluation des incidences des activités humaines sur l'état des eaux de surface et des eaux souterraines, l'analyse économique de l'utilisation de l'eau et le registre des zones protégées susmentionnés. A cela s'ajoutent un programme de surveillance de l'état des eaux et un programme de mesures, qui contient les moyens d'action concrets à développer afin de réaliser les objectifs environnementaux de la directive⁽⁴⁰⁾.

C. MODALITÉS DE PARTICIPATION DU PUBLIC

L'article 14 de la directive 2000/60/CE consacre la participation du public dans le processus d'élaboration du plan de gestion. Le public visé n'est pas défini par la directive autrement que par «tout tiers intéressé», ce qui recouvre non seulement les habitants ou riverains directs du district, mais également les utilisateurs de l'eau ou les associations de défense de l'environnement ainsi que tout un chacun soucieux de faire valoir ses observations.

A chacune des étapes d'élaboration du plan de gestion, le public est associé afin d'aboutir à un document final aussi éclairé et complet que possible.

Les «documents préparatoires au plan de gestion,

qui devront être logiquement élaborés par étapes successives, devront être présentés et soumis aux observations du public de la même manière échelonnée, afin de s'assurer que pour franchir chaque phase d'élaboration, l'on dispose et tienne compte des observations et suggestions émises, voire des alternatives proposées par le public»⁽⁴²⁾. L'on souligne aussi le fait que le public n'est pas seulement associé à la présentation de moyens d'action très concrets mais, de façon plus globale, sur l'ensemble de la politique de gestion de l'eau dans le district.

Toute personne intéressée a donc la possibilité de présenter ses observations écrites, dans un délai de six mois (ou plus si les Etats membres le décident) sur les documents suivants:

- un calendrier et un programme de travail pour l'élaboration du plan, y compris un relevé des mesures qui seront prises en matière de consultation. Ce document doit être présenté trois ans au moins avant le début de la période de référence du plan;

- une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique en matière de gestion de l'eau, deux ans au moins avant le début de la période de référence du plan;

- le projet de plan de gestion de chaque district hydrographique, qui doit être présenté au moins un an avant le début de la période de référence du plan. Il faut noter que le projet de directive n'envisageait la communication que de ce projet de plan⁽⁴³⁾.

Parallèlement à cela, les documents de référence et les informations utilisées pour l'élaboration du projet de plan de gestion seront mis à disposition du public. La version mise à jour du plan doit également être soumise au public.

Se pose ici la question de savoir, pratiquement, dans le cas des districts internationaux, comment prévoir les modalités de participation du public organisée par chaque Etat ou région, mais qui doit porter sur l'ensemble du district et non uniquement pour la portion nationale ou régionale de chaque district.

L'on notera que la directive 2000/60/CE ne prévoit pas que le plan de gestion lui-même soit soumis à évaluation des incidences. Concernant l'applicabilité de la directive 2001/42/CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement

(40) Cette liste est consultable sur le site internet de la Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement de la Région wallonne (Portail environnement de Wallonie) à l'adresse: <http://mrw.wallonie.be/dgrne/sibw/sites/Natura2000/listeN20003.html>.

(41) On distingue, parmi les mesures contenues dans ce programme, les mesures de base (qui correspondent à des exigences minimales à respecter) et les mesures complémentaires. Pour un exposé plus complet sur le programme de mesures, v. B. DROBENKO, «Directive eau: un cadre en trompe l'œil?», *Rev. jur. environ.*, 4/2000, 391; S. LEPRINCE, «La nouvelle directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau: coordination et efficacité?», *Act. dr.*, 2001/4 - 2002/1, Kluwer, p. 853.

(42) V. S. LEPRINCE, «La nouvelle directive 2000/60/CE du Parlement et du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau: coordination et efficacité?», *Act. dr.*, 2001/4-2002/1, Editions Kluwer, p. 851.

(43) COM (1999)271 final, du 17 juin 1999, p. 35.

ronnement, la question n'est pas tranchée, et la réponse devra, nous semble-t-il, être apportée au cas par cas, selon que chaque plan de gestion prévoit des dispositions ou l'exécution de mesures (p. ex. constructions, barrages, autres infrastructures) «qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés eux annexes I et II de la directive 85/337 pourra être autorisée à l'avenir»⁽⁴⁴⁾, et/ou est susceptible d'avoir des incidences sur les sites Natura 2000.

D. MISE À JOUR DES PLANS DE GESTION

Le plan de gestion doit être publié au plus tard le 22 décembre 2009, révisé une première fois au plus tard le 22 décembre 2015, et par la suite tous les six ans.

E. LA VALEUR JURIDIQUE DU PLAN DE GESTION

La question de la valeur juridique du plan de gestion et des instruments qu'il contient, notamment du programme de mesures, n'est pas tranchée par la directive. Celle-ci ne précise pas s'il s'agit d'un instrument réglementaire ou si les mesures prévues devront être fixées par la suite de façon réglementaire.

IV UN MODE DE MISE EN ŒUVRE DE LA GESTION PAR BASSINS HYDROGRAPHIQUES: LA GESTION PAR SOUS-BASSINS HYDROGRAPHIQUES

A. DANS LA DIRECTIVE

La directive n'impose aucune gestion par sous-bassins, mais en laisse la liberté aux États membres. Celle-ci est envisagée, presque en *obiter dictum* à l'article 13, 5., de la directive prévoyant que «les plans de gestion de district hydrographique peuvent être complétés par la production de programmes et de plans de gestion plus détaillés pour un sous-bassin»⁽⁴⁵⁾. Les plans de gestion de sous-bassin ne peuvent donc que préciser les plans de gestion de district, et en aucun cas s'y substituer.

B. LA GESTION PAR SOUS-BASSINS EN RÉGION WALLONNE

1. *Le découpage par sous-bassins : une option stratégique en Région wallonne*

La gestion par sous-bassins est clairement l'option choisie par la Région wallonne, et cela se comprend aisément puisque la Déclaration ministérielle de Liège du 30 novembre 2001, dans le cadre des accords de Charleville-Mézières, donne expressément la priorité à l'action à l'échelon de chaque État membre, et dans la mesure où la Région wallonne n'a aucun bassin en propre.

Le décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau prévoit l'élaboration de plans de gestion par sous-bassins.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre

2001 délimite aussi les sous-bassins hydrographiques; il existe quatorze sous-bassins, dont quatre seulement sont entièrement wallons. Dans ce cadre, on notera que la délimitation du sous-bassin «Meuse amont et Oise» pourrait poser un problème de compatibilité avec la directive: si le texte de l'arrêté du 13 septembre 2001 pouvait laisser planer le doute, la carte des sous-bassins qui y est annexée démontre clairement que Meuse amont (bassin de la Meuse) et Oise (bassin de la Seine) forment un seul et même sous-bassin. Or, il nous semble que l'esprit même de la directive s'oppose à la scission des bassins, et *a fortiori*, comme c'est le cas en l'espèce, au rattachement d'un morceau de bassin hydrographique à un autre bassin (v. *supra*, point II, 2), sous peine de priver de cohérence la totalité du système qui impose d'abandonner l'idée de la segmentation de la gestion de l'eau en fonction des limites administratives.

Traditionnellement, l'administration de la Région wallonne développe ses actions selon un découpage par sous-bassins «exécutés sur base d'une gestion par sous-bassins», et a déjà pu en éprouver l'efficacité⁽⁴⁶⁾. Il ressort en outre d'un projet de note au Gouvernement wallon (août 2002) que la phase préparatoire de l'élaboration des plans de gestion par sous-bassin est lancée, par la réalisation de l'état des lieux des sous-bassins hydrographiques⁽⁴⁷⁾⁽⁴⁸⁾.

L'idée vers laquelle on semble se diriger est de nommer la Région wallonne elle-même comme autorité compétente pour la gestion de chaque bassin hydrographique, ce qui est sous-tendu par deux raisons: la première tenant à «l'impossibilité de distinguer, au sein des instances wallonnes celle qui pourrait légitimement revendiquer ce statut»⁽⁴⁹⁾ (les compétences et mesures envisagées sont en effet du ressort des diffé-

(44) Art. 3. 2. A), de la directive 2001/42/CE.

(45) Selon l'article 13, 5), de la directive, la prévision de programmes et plans détaillés ne se limite d'ailleurs pas au sous-bassin (notion géographique) mais est également valable pour un secteur, un problème ou un type d'eau.

(46) *Tribune de l'Eau*, Revue du centre belge d'Etude et de Documentation de l'Eau, juillet-août 2001, n° 54, numéro spécial, Cebedoc, p. 8.

(47) La Région wallonne prépare également d'autres plans d'action par sous-bassins, appelés Plan d'assainissement de sous-bassin hydrographique (PASH), ce qui confirme l'ancrage par sous-bassin de la politique régionale de l'eau. Les PASH ne constituent pas le plan de gestion du sous-bassin hydrographique mais sont limités à une action sectorielle (à savoir la collecte et le traitement des eaux usées). V. la Note d'orientation du ministre de l'Environnement et des ressources naturelles au Gouvernement wallon du 21 mars 2002.

(48) La question de la coordination des plans de gestion de bassins et de sous-bassins n'est pas tranchée par la directive, notamment pour ce qui concerne le phasage d'élaboration: dans la mesure où la directive prévoit que les plans de gestion par sous-bassins précèdent le plan de gestion de district, est-il plus cohérent de commencer par l'élaboration du plan de gestion de district, ou au contraire, de préparer les plans de gestion de sous-bassin à l'avance pour aider à élaborer le plan de gestion de district? Les exigences de délais à respecter et les modalités d'organisation pratique mèneront probablement à une élaboration concomitante. La directive n'impose pas non plus de joindre les plans de gestion par sous-bassin en annexe au plan de gestion de district hydrographique, ce qui serait pourtant logique.

(49) Projet de note du ministre de l'Environnement et des Ressources naturelles au Gouvernement wallon, août 2002.

rentes autorités et organisations), la seconde tendant à la recherche constante d'une simplification administrative⁽⁵⁰⁾ qui commande d'éviter la création d'instances supplémentaires.

2. Réformer le droit wallon actuel

Face à ce nouveau découpage par bassins et sous-bassins induit par la directive, et dans l'arsenal des changements législatifs qui devront intervenir pour transposer la directive-cadre, il nous semble que se pose immanquablement la question de la pertinence du maintien de la *summa divisio* entre eaux de surface et eaux souterraines, telle que nous la connaissons aujourd'hui en droit wallon. Le découpage nouveau est en effet celui du district, comprenant lui-même ses propres eaux de surfaces, eaux souterraines et zones protégées. L'aire géographique d'action est donc désormais le bassin (ou le sous-bassin) hydrographique, et le cadre de référence, le district hydrographique⁽⁵¹⁾. Si la décomposition des eaux demeure pertinente (elle est en effet abondamment utilisée par la directive 2000/60/CE), ce n'est que comme une manière d'appréhender l'eau dans sa globalité.

Outre la difficulté rédactionnelle certaine à intégrer les prescriptions globales et intégrées de la directive dans deux textes séparés, et les difficultés de compréhension et de cohérence qui peuvent s'ensuivre, le maintien de deux décrets - donc de deux régimes - séparés pourrait entraîner des difficultés pratiques pour les différents organismes et autorités chargés d'élaborer ou d'exécuter ces mesures, avec des actions à prévoir «en double», des objectifs qui se chevauchent, des champs d'application qui se recoupent. L'on songe par exemple aux zones protégées qui s'appliquent indistinctement à des masses d'eau de surface ou à des masses d'eau souterraines.

A l'appui de cette refonte, l'on soulignera, comme on a déjà pu l'écrire au point I, 2), *supra*, que l'idée des fortes interactions entre eaux de surface et eaux souterraines n'est d'ailleurs pas inédite pour le législateur wallon, puisque les travaux préparatoires du décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau l'expriment déjà en ces termes: «Ainsi, l'idée que l'eau de surface et l'eau souterraine forment une seule et unique ressource s'affirme. Il n'est plus de mise de penser que l'eau consommée est «de l'eau souterraine» et que l'eau rejetée est «de l'eau de surface». Ces milieux sont interdépendants»⁽⁵²⁾.

CONCLUSIONS

La directive instituant un cadre pour la politique communautaire dans le domaine de l'eau bouleverse complètement la vision traditionnelle, segmentée et sectorielle, de la gestion de l'eau.

En droit wallon, le processus était cependant déjà enclenché avant l'adoption de la directive puisque le décret du 15 avril 1999, s'inspirant directement de la proposition de directive, et donc des grandes orientations nouvelles qu'elle contient, instaure un processus de gestion intégrée des bassins hydrographiques et

l'élaboration d'un programme de gestion.

A l'heure actuelle, ces grandes lignes ne sont pas encore exécutées; un décret transposant la directive 2000/60/CE est en préparation (les délais de transposition de la directive s'échelonnent de 2003 à 2007, pour la plupart, jusqu'à 2013 pour les plus lointains). Il n'empêche que le Gouvernement wallon a déjà, comme on l'a vu, partiellement anticipé ses obligations en délimitant les bassins et sous-bassins hydrographiques dans un arrêté du 13 juin 2001⁽⁵³⁾.

Aux fins d'adaptation de la législation wallonne à la directive 2000/60/CE, certaines modifications des décrets en vigueur, notamment du décret relatif du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau, du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface et du décret du 30 avril 1990 sur la protection des eaux souterraines et des eaux potabilisables, doivent intervenir.

Certains changements sont des adaptations formelles: il s'agira par exemple de reconnaître par décret les districts internationaux, déterminer la portion wallonne de chaque district hydrographique international, et à un sous-bassin, faire correspondre un sous-district.

D'autres changements de la législation doivent intervenir sur le fond, destinés à mettre en œuvre les structures et à réaliser la planification et la mise en œuvre des actions prescrites. Sur ce dernier point, dès lors que la directive pose un cadre de références nouveau, à savoir le découpage par bassins hydrographiques, cadre administratif qui traduit un souci de cohérence et de rationalité fondé sur des réalités pratiques et scientifiques, nous posons la question de la pertinence du maintien de la *summa divisio* entre eaux de surface et eaux souterraines, qui ne nous semble plus adaptée aux nécessités de la gestion intégrée à l'échelle du bassin hydrographique. Mais cette critique s'adresse autant au droit européen qu'à la directive-cadre qui continue de fonder nombre de ses dispositions sur cette distinction qui a l'avantage d'être connue et qu'il convient peut-être de ne pas trop évacuer si elle n'entrave pas excessivement l'installation de la nouvelle culture.

(50) Cette simplification administrative est déjà initiée par le décret wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, et par le décret du 4 juillet 2002 modifiant le C.W.A.T.U.P.

(51) Il serait cohérent que le législateur désigne le cadre administratif du sous-bassin par le terme «sous-district» ou «division de district», par analogie avec le bassin et le district hydrographique, mais jusqu'à présent ces termes ne sont pas encore apparus.

(52) *Doc. pari. w.*, sess. 1998-1999, n° 445/1, p. 5.

(53) *M.B.*, 13 novembre 2001.

CHAPITRE I. L'ÉVOLUTION DES
COMPÉTENCES, DU
FINANCEMENT EN MATIÈRE
D'ÉGOUTTAGE ET LES
INCIDENCES SUR LA
RESPONSABILITÉ¹ °

INTRODUCTION

La question de l'égouttage a souvent été abordée en droit administratif et en particulier en droit de l'environnement. C'est dire qu'elle est complexe et qu'elle se dresse à un carrefour de compétences dont le partage est difficile à opérer. En outre, à l'instar des eaux usées qui, lorsqu'elles sont évacuées d'un endroit, n'ont de cesse de poser de nouveaux problèmes en des lieux plus lointains⁽²⁾, la compétence administrative n'est jamais figée; la matière est un peu fuyante et les réponses aux questions qu'elle suscite ne font que générer de nouvelles interrogations. Enfin, la question est vaste et sensible. Elle se manifeste au niveau local où elle frappe les esprits ou, plus instinctivement, les sens des riverains. Mais on la retrouve aussi au niveau international lorsqu'elle atteint la sensibilité des diplomates abordant les obligations respectives des Etats⁽³⁾. Elle concerne autant le droit communal que le droit de l'Union.

Ajoutons à ces considérations la difficulté supplémentaire que l'égout a une fonction de salubrité inachevée s'il n'aboutit pas dans une station d'épuration. Au même moment où la commune réalise l'égouttage sur son territoire et accomplit son devoir de salubrité, elle cause une concentration d'eau urbaine résiduaire à la sortie des égouts. Si ces eaux usées ne sont pas collectées et traitées, elles provoquent des nuisances tant aux riverains qu'à l'environnement. La commune s'expose au risque de voir sa responsabilité engagée avec, le cas échéant, celle de la Région⁽⁴⁾. Dans les faits, seule la coordination entre l'égouttage et l'épuration est de nature à assurer l'assainissement des eaux usées et la protection du milieu⁽⁵⁾.

Et si nous remettons, une fois encore, la matière sur le métier, c'est précisément parce que nous sommes à l'aube d'une nouvelle évolution qui veut résolument s'inscrire dans cette logique environnementale récente⁽⁶⁾ de cycle de l'eau, de gestion intégrée où l'égouttage et l'épuration sont considérés ensemble dans le cadre d'une politique d'assainissement par bassin et sous-bassin.

Lorsque nous aurons retracé les tentatives de rapprochement de ces 15 dernières années entre l'égouttage et l'épuration, nous dresserons dans un deuxième temps un état des lieux et tenterons de chercher les raisons qui ont défavorisé la coordination de ces

compétences complémentaires. Dans la troisième partie de cette contribution, nous nous étendrons davantage sur les développements récents de cette coordination entre l'égouttage et l'épuration et l'évaluerons à la lumière des tentatives du passé en posant un regard sur le transfert des compétences administratives qui s'opère, discrètement mais certainement.

SECTION I. L'ÉVOLUTION DES COMPÉTENCES

1.1. L'égouttage distingué de l'épuration

La mission d'égoutter s'est d'abord imposée, pendant des siècles⁽⁷⁾ comme le moyen de dégager les centres habités des nuisances provoquées par les déversements des eaux usées provenant des habitations d'une part et par l'écoulement des eaux de pluies d'autre part. Les égouts éloignaient les souillures vers des lieux plus ou moins reculés, dans les rivières la

(1) Stéphane NICOLAS remercie Michel CORNÉLIS pour son aide et Jean-Luc LEJEUNE pour les précieuses informations fournies à l'occasion de la rédaction de cette contribution.

(2) Cette considération résume l'histoire de la construction des égouts de Paris. Les points de rejets des premiers tronçons des égouts réalisés au XV^e siècle (2,5 km) étaient situés à la hauteur du Pont de change (Notre Dame). L'urbanisation, au XVI^e siècle, des rives de la Seine vers le quai du Louvres eut comme conséquence qu'une partie des Parisiens étaient exposés à leurs souillures qui aboutissaient dans la Seine, en amont de la ville. Les égouts ont alors été collectés pour se rejeter à hauteur du Pont des Arts puis du Pont de l'Aima. Au début du XIX^e, «*Les égouts se déversent finalement dans la Seine, mais en aval du pont d'Asnières. On compte sur la nature pour rendre au fleuve quelque pureté avant la traversée des villes d'aval, à l'évidence sacrifiées à la salubrité de la capitale*», J. FAVIER, *Paris, deux mille ans d'histoire*, éd. Fayard, 1997, pp. 214 à 219.

(3) Le Commissaire de la Reine BÉATRIX, à l'occasion d'un compte-rendu d'une excursion des Etats provinciaux de la province de Zélande, le long de l'Escaut, au printemps 2001, a écrit des lignes peu élogieuses en la matière: «*Nous étions stupéfaits de voir l'eau noire de cet égout à ciel ouvert qui coulait librement dans l'Escaut, et surtout des émanations qui nous irritaient la gorge. Qu'une telle chose puisse encore exister dans une Europe développée... Les gestionnaires de l'eau dans la partie wallonne de l'Espierres (de même que dans la partie française) sont de vrais barbares! En guise de punition, ils devraient être pendus à la rambarde du pont de l'Espierres, exposés aux effets de leurs propres excréments*», *Escaut sans frontières*, avril-mai 2001, info n° 14, p. 13.

(4) M. BOVERIE, «*La transposition de la directive n° 91/271/CEE sur la collecte et le traitement des eaux urbaines résiduaires en Région wallonne et ses implications pour les pouvoirs locaux*», *Amén.*, 1995, n° 4, p. 228.

(5) M. BOVERIE, *O.C.*, p. 228.

(6) 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, *J.O.C.E.*, L. 327, du 22 décembre 2000, p. 0001.

(7) F. VAN REMOORTERE, «*L'organisation de l'épuration des eaux usées provenant des égouts publics en Région wallonne*», *Amén.*, numéro spécial 1991, p. 41. L'auteur remonte à l'époque Romaine.

plupart du temps. En ces premiers temps, la question du traitement de la pollution provenant des égouts n'était pas abordée.

Mis à part deux ouvrages d'épuration datant de la fin des années cinquante⁽⁸⁾, la Région wallonne n'a véritablement commencé à s'investir dans le traitement des eaux urbaines résiduaires qu'au début des années quatre-vingts, au moment de l'entrée en vigueur des directives communautaires relatives à la qualité d'eau de surface⁽⁹⁾, pour agir de façon plus déterminée encore, durant les années qui ont suivi l'entrée en vigueur de la directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative à la collecte et au traitement des eaux urbaines résiduaires⁽¹⁰⁾.

Avant que le texte communautaire ne s'impose, la question du traitement des eaux urbaines résiduaires se distinguait de la question de l'égouttage. C'est ainsi que l'on note que la loi du 8 août 1988 portant modification de la loi de réforme institutionnelle du 8 août 1980 qui procède au transfert du bloc de compétence «eau» de l'Etat vers les Régions distingue la matière de l'épuration de celle de l'égouttage⁽¹¹⁾. Cette distinction se retrouve aussi dans le décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution⁽¹²⁾ qui, avant de subir plusieurs modifications, s'attachait essentiellement à organiser d'un côté le régime du traitement des eaux urbaines résiduaires et de l'autre, de manière plutôt incidente, le régime de l'égouttage, sans établir une véritable coordination entre eux.

Tant la doctrine que la jurisprudence de l'époque établissaient cette distinction nette entre l'égouttage d'une part, considéré comme «une compétence traditionnelle des autorités locales»⁽¹³⁾ et l'épuration d'autre part, considérée comme une compétence que la Région s'était entièrement attribuée⁽¹⁴⁾.

1.2. L'égouttage rapproché de l'épuration

Ce rapprochement sera opéré par la création d'un outil local de planification des égouts, le plan communal général d'égouttage⁽¹⁵⁾ (ci-après le PCGE) et par une meilleure coordination juridique entre les dispositions relatives à l'égouttage et à l'épuration, conséquence directe de l'entrée en vigueur de la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

1.2.1. Les plans communaux généraux d'égouttage

En instituant les PCGE, le décret du 7 octobre 1985 tente d'opérer un premier rapprochement entre l'égouttage et l'épuration. L'instrument nouveau vise «à éviter l'établissement d'égouts à des endroits inadéquats et à réduire les frais d'implantation des collecteurs d'eaux usées»⁽¹⁶⁾.

Le contenu et les règles de présentation des PCGE ont été définis 5 ans plus tard, en 1991⁽¹⁷⁾, soit quelques mois après que la Belgique et ses Régions eurent été destinataires de la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

Depuis qu'elle a été précisément définie par l'arrêté

de l'Exécutif régional wallon du 19 septembre 1991 fixant les règles de présentation et d'élaboration des plans communaux généraux d'égouttage^(18,19), la notion de PCGE a évolué par rapport à la compréhension qu'on lui réservait en 1985. En 1991, le PCGE est devenu véritablement écoplan, ce qui est une évolution par rapport à l'ambition qu'on lui accordait en 1985.

Dans cette perspective, le plan rend compte des prévisions d'égouttage de la commune en prenant en considération la politique d'épuration de la Région. La rencontre des compétences d'égouttage et d'épuration est rendue effective, en théorie, par la procédure au terme de laquelle la commune qui est à l'initiative de l'élaboration des PCGE doit consulter les organismes d'épuration agréés⁽²¹⁾. In fine, c'est au pouvoir régional qu'il revient d'approuver l'adéquation entre le plan

(8) Les stations d'épuration de Wasmuel et de Roselies.

(9) Directive 86/280/CEE du Conseil, du 12 juin 1986, concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de certaines substances dangereuses relevant de la liste I de l'annexe de la directive 76/464/CEE; Directive 84/491/CEE du Conseil, du 9 octobre 1984, concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets d'hexachlorocyclohexane; Directive 83/513/CEE du Conseil, du 26 septembre 1983, concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de cadmium; Directive 82/176/CEE du Conseil, du 22 mars 1982, concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de mercure du secteur de l'électrolyse des chlorures alcalins; Directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine; Directive 79/923/CEE du Conseil, du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles; 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 Etats membres.

(10) J.O.C.E., L 135, du 30 mai 1991, pp. 0040-0052.

(11) Art. 6, § 1^{er}, V, de la loi spéciale du 8 août 1980.

(12) M.B., 10 janvier 1986.

(13) KOVALOVSKY, «Le pouvoir réglementaire des communes en matière de protection de l'environnement», *Ann. Dr.*, 1991, n^{os} 3-4, pp. 351 et s.

(14) B. JADOT, «Les communes wallonnes et les nouvelles règles en matière de protection des eaux de surface contre la pollution», *Mouv. comm.*, 12/1985, p. 215.

(15) Art. 36 du décret du Conseil régional wallon du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, M.B., 10 janvier 1986.

(16) B. JADOT, *O.C. MOUV. comm.*, 12/1985 p. 213.

(17) Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 septembre 1991 fixant les règles de présentation et d'élaboration des plans communaux généraux d'égouttage, M.B., 27 février 1992.

(18) M.B., 27 février 1992.

(19) Il existait déjà auparavant des plans d'égouttage imposés généralement par les provinces, non pas nécessairement par souci de coordination avec l'épuration mais motivés par des préoccupations de planification économique et spatiale ainsi qu'environnementale. A partir de ces acquis, un plan pilote a été élaboré par le service communal de Belgique entre 1988 et 1990. C'est sur la base de cet enseignement que l'Exécutif de l'époque a défini le contenu actuel des PCGE.

(20) M. BOVERIE, *o.c.*, p. 225.

(21) Décret du 7 octobre 1985, *o.c.*, art. 18, 6^o et 33; Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 septembre 1991, *o.c.*, art. 5.

d'égouttage et les prévisions d'investissements d'épuration collective⁽²²⁾.

Encore faut-il que les communes prennent l'initiative de réaliser un PCGE pour créer cette dynamique, qui a été bien en peine de démarrer avant 1994⁽²³⁾.

Telle est la raison pour laquelle le décret du 23 juin 1994⁽²⁴⁾ introduisit, dans le décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, un nouvel article 33 établissant deux mesures, l'une incitative, l'autre répressive, mais toutes deux destinées à favoriser le développement des PCGE.

La mesure incitative consistait à modifier les règles d'octroi de subsides aux communes pour l'élaboration de rutil^(2.1) en les liant désormais à la superficie du territoire de la commune, alors que la mesure répressive fixait une échéance, le 31 décembre 1996, au terme de laquelle aucun subside ne pouvait plus être alloué aux communes pour des travaux d'égouttage si ceux-ci ne rentraient pas dans le cadre du PCGE approuvé.

1.2.2. La directive n° 91/271 CEE sur la collecte et le traitement des eaux urbaines résiduaires

La directive a, notamment, mis en parallèle les exigences de collecte⁽²⁶⁾ et de traitement⁽²⁷⁾ des eaux usées en postulant, *de facto*, une certaine coordination entre ces deux composantes de l'assainissement.

Cette approche opérée par le texte communautaire a quelque peu contrarié le partage traditionnel des compétences au sein de la Région entre l'autorité chargée de réaliser l'épuration, c'est-à-dire les organismes d'épuration agréés agissant pour la Région, et le pouvoir communal qui dispose des attributions en matière d'égouttage.

En effet, si en droit régional, la notion classique «*épuration*» couvre ce que le droit communautaire considère être du «*traitement*» et une partie de «*la collecte*» des eaux usées, la notion de «*collecte*» en droit européen⁽²⁸⁾ couvre ce que le droit belge considère comme étant de l'égouttage communal et de la collecte (compétence régionale) des eaux provenant des égouts. Par conséquent, pour assurer une mise en œuvre effective de la directive, il s'imposait de coordonner les compétences des deux niveaux de pouvoirs.

1.2.3. Une influence majeure de la Région dans la réalisation de l'égouttage

C'est ainsi que dans le même temps qu'il revoit les dispositions relatives au PCGE, le décret du 23 juin 1994 modifie les articles 32 et suivants du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et, ce faisant, confirme le souci du législateur régional d'inscrire l'exercice des compétences d'égouttage de manière cohérente par rapport aux obligations communautaires de la collecte et de l'épuration.

Sans toutefois véritablement reprendre à son compte la compétence traditionnelle d'égouttage, la Région s'arroge, par la révision de l'article 32, un droit d'injonction sur les communes, pour «*respecter ses obligations communautaires et internationales*». Il s'ensuit

que la commune garde sa compétence en matière d'égouttage mais que l'exercice de celle-ci peut être dirigé par le pouvoir régional, pour des motifs touchant au traitement des eaux usées plutôt qu'aux exigences de salubrité locale. Toutefois, bien que l'intention y ait été, les échéances communautaires apparaissant, à l'époque, encore relativement éloignées, la disposition ne fut pas utilisée.

1.3. L'égouttage coordonné à l'épuration

L'arrêté du Gouvernement wallon du 8 décembre 1994 portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires⁽²⁹⁾ (ci-après l'arrêté collecte) remplacé par la suite par l'arrêté du 15 octobre 1998⁽³⁰⁾, lui-même dernièrement modifié par l'arrêté du 8 février 2001⁽³¹⁾, comme nous le verrons dans la 3^e section, renforce, juridiquement, davantage encore la coordination temporelle entre la matière de l'égouttage et celle de l'épuration.

Le texte opère la transcription, dans le droit régional, des obligations communautaires établies par la directive 91/271/CEE en matière de collecte⁽³²⁾ tout en gardant la logique du partage classique des compétences entre le pouvoir régional et communal respectivement en matière d'épuration et d'égouttage⁽³³⁾.

Après avoir établi le principe au terme duquel toute agglomération doit être équipée d'égouts et de collecteurs suivant l'échéancier communautaire, l'article 4, § 3 de l'arrêté dispose que dans le respect des échéances communautaires: «*les communes sont tenues d'équiper d'égouts les agglomérations situées sur leur territoire*».

Ainsi, d'un côté, la Région est tenue aux échéances communautaires en matière d'épuration et de collecte mais, d'un autre côté, les communes sont tout autant tenues à ces échéances dans le cadre de leur compétence d'égouttage.

Dès lors que les échéances de réalisation de la collecte, de l'épuration et de l'égouttage deviennent

(22) L'autonomie communale en matière d'égouttage peut donc être bridée par les exigences de la Région, dès le stade de la planification de l'égouttage.

(23) Seuls deux PCGE avaient été approuvés avant 1996.

(24) *M.B.*, 15 juillet 1994.

(25) Arrêté du Gouvernement wallon du 23 juin 1994 relatif à la subsidiation des plans communaux généraux d'égouttage, *M.B.*, 9 août 1994, modifié par l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2001 relatif à l'introduction de l'euro dans les arrêtés concernant les matières relatives à l'eau et relevant du ministre de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et de l'Environnement, *M.B.*, 30 janvier 2002.

(26) Directive n° 91/271/CEE, *o.c.*, art. 3.

(27) Directive n° 91/271/CEE, *o.c.*, art. 4.

(28) Directive n° 91/271/CEE, *o.c.*, art. 2, 5°.

(29) *M.B.*, 29 mars 1995.

(30) *M.B.*, 15 décembre 1998, *en*. 27 mai 1999.

(31) *M.B.*, 17 février 2001.

(32) En matière de traitement des eaux urbaines résiduaires, les obligations communautaires ont été transcrites dans le droit régional par l'arrêté du 25 mars 1985 relatif au traitement des eaux urbaines résiduaires remplacé par l'arrêté du 25 février 1999, *M.B.*, 27 mars 1999, dernièrement modifié par l'arrêté du 8 février 2001, *M.B.*, 17 février 2001.

(33) Sess. 1993-1994, *Doc. CRW 245 (1993-1994) n°s 1 à 3* et exposé des motifs (pp. 2 et 3).

identiques, la coordination temporelle des compétences est assurée, alors que les PCGE, de leur côté, assurent une coordination spatiale.

La cohérence entre l'égouttage et l'épuration est donc parfaite, juridiquement du moins. Juridiquement, car les faits n'ont malheureusement pas suivi le droit et ce, pour trois raisons principales selon nous.

SECTION II. LES RAISONS DE LA NON-COORDINATION ENTRE LEGOUTTAGE ET L'ÉPURATION

j

2.1. Les raisons

La première raison tient au simple fait que l'outil central de la coordination que sont les PCGE a mis du temps à s'établir. Déjà inscrits dans le décret du 7 octobre 1985 et dans sa révision en 1994 et ensuite dans l'arrêté «collecte», ce n'est qu'à partir du moment où l'arrêté visant à subsidier les PCGE est entré en vigueur, en août 1994, que les communes se sont investies dans leur réalisation.

Entre-temps, les exigences de salubrité publique ont néanmoins conduit les communes à poursuivre leurs travaux d'égouttage, indépendamment des investissements en matière de collecte et d'épuration.

La deuxième raison est liée à l'absence de définition précise des agglomérations. Cette notion centrale mais relativement large introduite par la directive CEE 91/271⁽³⁴⁾, et à partir de laquelle doit se développer le réseau d'égouttage, a été interprétée très diversement par les communes et les organismes d'épuration agréés à défaut pour le ministre d'avoir désigné ces agglomérations conformément à l'article 3 de l'arrêté d'exécution⁽³⁵⁾.

C'est ainsi que, lorsque les communes se sont attachées à établir leur PCGE, l'élaboration de l'outil s'est faite à partir des exigences locales, en fonction des zones urbanisées ou urbanisables, même faiblement, sans toujours avoir à l'esprit un des critères principaux qui préside à la détermination des agglomérations, à savoir: «une zone dans laquelle la population et/ou les activités économiques (sont) suffisamment concentrées pour qu'il soit possible de collecter les eaux urbaines résiduaires (...)»^{P⁶}.

Cet effet s'est encore amplifié avec la procédure de conception des PCGE. Le réseau de collecte devait en principe s'établir par rapport aux ouvrages d'épuration existants mais aussi par rapport à l'implantation des ouvrages futurs, prévus par l'organisme d'épuration⁽³⁷⁾.

Si les ouvrages prévus à l'avenir pour desservir les agglomérations de plus 15.000 EH étaient relativement bien déterminés grâce à l'adoption du programme pluriannuel de réduction de la pollution des eaux de surface⁽³⁸⁾, il n'en était pas de même pour les stations d'épuration qui devaient desservir les agglomérations de 10.000 à 2000 EH⁽³⁹⁾ et *a fortiori* pour les agglomérations de plus petite taille. Ces ouvrages d'une capacité de moins de 2000 EH, qualifiés de stations affectées à «la petite épuration rurale» ne rentraient pas dans une planification pluriannuelle mais s'envisa-

geaient d'année en année⁽⁴⁰⁾ en fonction des disponibilités budgétaires. De la sorte, lorsqu'il s'est agi de prévoir les stations futures de moins de 2000 EH, aucune limite ni du nombre ni de la taille des ouvrages n'a été envisagée, laissant ainsi un large pouvoir d'appréciation à l'organisme d'épuration agréé. Ce large pouvoir d'appréciation s'est souvent traduit par le souci des organismes de répondre aux souhaits de leurs associés, les communes⁽⁴¹⁾, et de préférer la réalisation d'ouvrages d'épurations plus petits, envisagés à l'échelle communale et appelés à traiter les eaux des égouts déjà construits⁽⁴²⁾ plutôt que de s'investir dans une rationalisation du traitement à une échelle plus large.

Dans ce contexte, la priorité dans la construction des installations n'a pas été nécessairement envisagée en fonction des échéances européennes et donc des tailles des agglomérations et des ouvrages mais en fonction des demandes locales, fussent-elles, en terme d'obligations communautaires, moins urgentes.

En outre, l'analyse des PCGE a montré une multiplication des réseaux d'égouts projetés sans toujours avoir à l'esprit la notion de coût raisonnable de la collecte et du traitement⁽⁴³⁾ des eaux urbaines résiduaires.

La troisième raison de l'absence de développement cohérent entre l'égouttage et l'épuration est inhérente aux règles de financement des deux matières dont les moyens proviennent de sources différentes.

Les subsides pour les travaux d'égouttage sont accordés sur la base de l'arrêté du 16 décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt publics⁽⁴⁴⁾. En vertu de l'article 6 de l'arrêté, les subsides sont limités à 60 % ou 80 % selon qu'il s'agit d'un investissement ou d'une réfection d'égout et compte tenu

(34) L'article 2, 4° de la directive 91/271/CEE définit *Yagglomération* comme étant une zone dans laquelle la population et/ou les activités économiques sont suffisamment concentrées pour qu'il soit possible de collecter les eaux urbaines résiduaires pour les acheminer vers une station d'épuration ou un point de rejet final.

(35) Selon l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 1998 relatif à la collecte: «Le ministre désigne, sur proposition de l'administration et sur avis de l'organisme d'épuration compétent, les agglomérations dont le nombre d'équivalent-habitant est supérieur ou égal à 2000 et en délimite le périmètre d'égouttage».

(36) Art. 1, 5° de l'arrêté «collecte».

(37) Art. 3, 10° de l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 septembre 1991 fixant les règles de présentation et d'élaboration des plans communaux généraux d'égouttage, *M.B.*, 27 février 1992.

(38) Arrêté du Gouvernement wallon du 18 mai 1995 relatif au programme pluriannuel de réduction de la pollution des eaux de surface et à son exécution, *M.B.*, 24 août 1995.

(39) Du moins, pour certains organismes d'épuration.

(40) Sur la base d'une disponibilité budgétaire de 10 % de l'ensemble des moyens d'investissements annuels prévus pour l'épuration.

(41) Bien que selon l'enseignement de l'arrêt n° 40/93 de la Cour d'arbitrage du 27 mai 1993, l'organisme doit assurer l'épuration d'un territoire pour lequel il est agréé, en ce compris les eaux usées des communes non associées mais qui font partie de ce territoire.

(42) V. *infra*, première raison.

(43) M. BOVERIE, *o.c.* p. 225.

(44) *M.B.*, 28 janvier 1989, *en: M.B.*, 20 juin 1989.

des moyens budgétaires⁽⁴⁵⁾. Le solde était à charge de la commune.

En matière d'épuration et de collecte, la source de financement des investissements provient exclusivement⁽⁴⁶⁾ du fonds pour la protection des eaux⁽⁴⁷⁾ alimenté par le rendement de la taxe sur le déversement des eaux usées domestiques, calculée à partir des volumes d'eau distribués⁽⁴⁸⁾. La subvention accordée aux organismes d'épuration agréés pour les investissements s'élève à concurrence de 100 % des travaux, à majorer des frais d'études et de surveillance⁽⁴⁹⁾.

Dans la mesure où la réalisation des égouts et le rythme des investissements dépend à 60 % du rendement des recettes budgétaires de la Région et à 40 %, de la capacité des budgets communaux, en période de conjoncture difficile ou lorsque la commune doit faire face à des charges supplémentaires⁽⁵⁰⁾, les investissements d'égouttage, auxquels il faut ajouter la rénovation de la voirie, sont nécessairement ralentis.

En matière d'épuration en revanche, les rythmes d'investissements sont sensiblement différents dès lors que les moyens financiers sont peu influencés par le contexte conjoncturel⁽⁵¹⁾.

Notons enfin comme dernière raison du manque de coordination entre l'égouttage et l'épuration, la circonstance que le Gouvernement n'a jamais jugé opportun d'imposer aux communes des critères de réalisation des travaux d'égouttage pour répondre aux exigences européennes alors que l'article 32 du décret du 7 octobre 1985 lui en donnait la possibilité.

Il s'en est suivi d'un côté que les travaux d'égouttage se sont réalisés d'abord indépendamment des PCGE et ensuite dans le cadre des PCGE mais en fonction des priorités communales plus qu'en fonction des investissements en matière de collecte et d'épuration.

2.2. L'état de la situation

Sur la base d'un rapport de l'année 2000 relatif au cadastre de l'égouttage⁽⁵²⁾, commandé par le Gouvernement wallon, les auteurs de ce rapport estiment que la corrélation entre le taux d'égouttage et l'existence d'une station d'épuration est faible⁽⁵³⁾. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'il existe des égouts qu'une station d'épuration existe et l'existence d'une station n'est pas un facteur déterminant pour la réalisation des égouts.

En revanche, une corrélation existe entre la taille de l'agglomération et le taux d'égouttage. Plus l'agglomération est importante, plus le taux de réalisation des égouts est élevé. C'est ainsi que les agglomérations de plus de 100.000 EH ont un taux d'égouttage de leur territoire de 90 %, il est de 74 % pour les agglomérations se situant entre 100.000 et 2000 EH et enfin, il est de 66 % dans les agglomérations de moins de 2000 EH⁽⁵⁴⁾.

2.3. Incidences sur les obligations de collecte et d'épuration

En 1999, l'exposé des motifs du décret instituant une société publique de gestion de l'eau estimait que «Les

grandes agglomérations (plus de 15.000 EH) sont épurées à 33 %. Les agglomérations moyennes (entre 2000 et 15.000 EH) le sont à 20 %. Les petites agglomérations (moins de 2000 EH) sont épurées à 8 % »⁽⁵⁵⁾.

En 2000, 16.800 km d'égout sont construits alors que l'on considère que pour égoutter l'ensemble du territoire wallon 22.500 km d'égouts sont nécessaires.

Il reste 2700 km d'égout à réaliser dans les agglomérations de plus de 2000 EH et 3000 km à réaliser dans les agglomérations de moins de 2000 EH.

En ce qui concerne les collecteurs, 1000 km sont réalisés alors que 3000 km sont nécessaires pour collecter les eaux usées provenant des égouts et les acheminer dans les stations pour être traitées.

Par ailleurs, si l'on souhaite assurer le traitement de toutes les zones égouttées ou dont l'égouttage est envisagé, 1209 stations d'épuration toutes tailles confondues sont, à terme, nécessaires.

Au 31 décembre 2000, 300 stations sont construites pour épurer approximativement 40 % de la population⁽⁵⁶⁾ et 140 stations d'épuration sont en projet pour traiter les eaux de 45 % supplémentaires de la population.

Cependant, sur la base des PCGE, il faudrait encore envisager la construction de 730 stations d'épuration supplémentaires pour traiter les eaux usées de 350.000 habitants, soit 10 % de la population de la Région wallonne.

Dans les zones de plus de 2000 EH où 80 % des égouts sont réalisés et où 134 stations d'épuration sont construites, les eaux usées de 1.490.000 habitants, soit de 48 % de la population wallonne, sont recueillies. Il faudra encore construire 126 stations pour épurer totalement les 2.620.000 habitants de ces zones, soit 85 % de la population totale de la Région.

(45) Ils s'élevaient approximativement, entre les années 1990 à 1998 à 500 millions de BEF.

(46) Aujourd'hui la source de financement est complétée par le coût vérité de la SPGE.

(47) Décret-programme du 17 décembre 1997 portant diverses mesures en matière d'impôts, taxes et redevances, de logement, de recherche, d'environnement, de pouvoirs locaux et de transports, art. 16. *M.B.*, 27 janvier 1998.

(48) Art. 12 et 13, Décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques, *M.B.*, 30 juin 1990.

(49) Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 20 novembre 1991 réglant l'octroi des subventions pour les investissements des organismes d'épuration agréés, *M.B.*, 7 avril 1992.

(50) Tel est le cas des années 2001 et 2002 où les communes, confrontées à la réforme des polices et à l'augmentation des salaires des mandataires communaux, investissent plus faiblement en matière d'égouttage.

(51) Ils n'ont cessé d'augmenter depuis 1992 où ils s'élevaient à 2 milliards par année budgétaire pour atteindre 5 milliards en 1999.

(52) Institut wallon, Rapport final, Cadastre de l'égouttage, phase III, ch. 4, pp. 11 à 14, non publié.

(53) Le taux d'égouttage est de 80 % du territoire lorsqu'une station d'épuration est existante, il est de 76 % du territoire lorsqu'elle n'existe pas (encore).

(54) Institut wallon, Cadastre de l'égouttage, phase II, non publié.

(55) *Doc. C.R.W.*, 1998-1999, n° 445, Exposé des motifs, p. 2.

(56) Rapport du collège d'évaluation de la SPGE du 10 juillet 2002, doc. 2CEV048, p. 11.

Si l'on doit suivre les PCGE, les 450.000 personnes, soit 15% de la population, qui habitent dans des agglomérations de moins de 2000 EH, où 66 % des égouts sont réalisés⁵⁷, ces habitants seront épurés par 900 «petites»⁽⁵⁸⁾ stations d'épuration dont 160 stations existent aujourd'hui et traitent les eaux usées de 100.000 habitants, soit 3,7 % de la population établie en Wallonie.

Par ailleurs, les experts s'interrogent aussi sur le taux de raccordement des égouts existants dans la mesure où il existe une différence⁵⁹, non négligeable entre les «équivalent-habitants potentiellement raccordables»⁽⁶⁰⁾ évalués au nombre de 1.520.194 EH et la charge entrante⁽⁶¹⁾ dans les stations, estimée à 1.185.356 EH.

Fort de ces constats, la Région s'est imposée de progressivement revoir les relations existantes entre les deux matières dans une politique globale d'assainissement pour non seulement favoriser la collecte des eaux au niveau local mais aussi pour en assurer leur traitement à des coûts raisonnables.

C'est cette évolution que nous décrivons dans la section suivante.

SECTION III. VERS UNE POLITIQUE INTÉGRÉE DE L'ÉGOUTTAGE ET DE L'ÉPURATION

Lors de l'élaboration du décret relatif au cycle de l'eau et instituant une société publique de gestion de l'eau⁶², les réflexions n'ont cessé d'être guidées par le souci de respecter les obligations communautaires en matière d'épuration et de collecte⁶³.

Tirant par ailleurs les leçons du passé, le législateur s'est convaincu que l'ordonnancement classique des compétences en matière d'égouttage et de collecte était encore inapproprié pour aboutir à l'établissement d'un réseau idéal assurant la collecte et le traitement des eaux usées sur le territoire⁶⁴.

3.1. L'assainissement

Dans le décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau, selon les vœux du législateur, l'égouttage et l'épuration sont envisagés ensemble dans une dynamique globale d'assainissement inscrite dans le cadre d'une gestion intégrée de l'eau par bassin et sous-bassin⁶⁵.

L'assainissement public devient alors une notion intégrante qui couvre: «l'ensemble des opérations de collecte des eaux usées, d'épuration publique et de travaux d'égouttage f..J»⁽⁶⁶⁾.

Tous les travaux d'égouttage ne sont pas visés dans la notion d'assainissement public. Seuls sont concernés les travaux d'égouttage dont la réalisation doit être prioritaire, en raison des critères fixés par le Gouvernement, «(...) soit pour assurer l'optimalisation du fonctionnement des stations d'épuration, soit encore pour assurer une protection rapide des zones sensibles telles que les zones de prévention ou de surveillance»⁶⁷.

Et le législateur de conférer à la société publique de gestion de l'eau (ci-après la S.P.G.E.) un objet social comprenant l'assainissement public de l'eau usée⁶⁸,

ainsi qu'une mission de service public visant à «favoriser une coordination entre l'égouttage et l'épuration en intervenant dans les coûts de réalisation des travaux d'égouttage selon les modalités d'intervention définies par le Gouvernement»⁶⁹.

S'il peut apparaître, de prime abord, qu'en introduisant la notion d'assainissement, le décret opère un transfert de la compétence de la commune vers la S.P.G.E. en ce qui concerne l'égouttage prioritaire, il ressort d'une lecture attentive des documents parlementaires⁷⁰, et des autres dispositions du décret fondateur de la société que la compétence d'assainissement attribuée à la SPGE se limite à lui confier la seule mission de coordination par le biais d'une compétence de financement.

En effet, la S.P.G.E. assure l'assainissement des eaux usées avec le concours des organismes d'épuration

(57) Il s'agit d'une moyenne. Il existe des communes égouttées à plus de 80 % dans ces agglomérations.

(58) Dont la capacité de traitement est inférieure à 2000 EH.

(59) En date du 31 décembre 2000, voir Rapport du Collège d'évaluation de la SPGE, o.c. p. 10.

(60) Les EH potentiellement raccordables sont définis comme étant le: «nombre d'EH actuels dans les agglomérations susceptibles d'être épurés si tous les égouts et raccordements à l'égout étaient réalisés tels que repris aux PCGE. Ces EH tiennent compte de la population actuelle, des EH issus des activités artisanales et des EH industriels rejetant en égout public. Ils ne tiennent pas en compte l'évolution de population ou de la migration de celle-ci au travers d'activités tertiaires ou touristiques». Rapport du Collège d'évaluation de la S.P.G.E., o.c. p. 9.

(61) La charge entrante est: «charge exprimée en DBO5, mesurée à l'entrée des stations existantes», Rapport du Collège d'évaluation de la S.P.G.E., o.c. p. 9.

(62) Décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau, M.B., 22 juin 1999.

(63) S. WEERTS, «L'évolution des acteurs du service public dans les secteurs de l'eau et de l'électricité», *Rev. dr. commun.*, 2002, n° 1, 53. V. aussi du même auteur, «La société publique de gestion de l'eau, illustration du développement des entreprises publiques régionales», *Amén.*, 2002, n° 2, p. 96.

(64) L'exposé des motifs est, sur ce point, on ne peut plus clair. Nous en restituons un extrait: «On le sait, l'épuration est tributaire de la collecte et de l'égouttage. Par ailleurs, les travaux d'égouttage bénéficient d'une intervention régionale tant au niveau de la planification des ouvrages (Plans Communaux Généraux d'Égouttage, «PCGE») qu'au niveau de leur réalisation (travaux subsidiés). (...) Il s'impose, dans la perspective de l'approche intégrée, de favoriser le développement harmonieux entre l'épuration et l'égouttage prioritaire (...)». *Doc.*, C.R.W., o.c. Exposé des motifs, pp. 2 et 3.

(65) Décret du 15 avril 1999, o.c. art. 2.

(66) Décret du 7 octobre 1985, o.c. art. 2, 25°, modifié par l'article 18 du décret du 15 avril 1999.

(67) Décret du 7 octobre 1985, o.c. art. 32, al. 2.

(68) Décret 15 avril 1999, o.c. art. 6, § 1^{er}.

(69) Décret du 15 avril 1999, o.c. art. 6, § 2.

(70) «Plus particulièrement, l'égouttage est une «des attributions des communes en général», que la loi communale a visé dans l'article 135, § 2 de la Nouvelle loi communale. D'un autre côté, la réforme institutionnelle intègre l'égouttage dans la politique de l'eau, dont la compétence est régionale. Donc, dans ce domaine, les compétences régionales et communales sont enchevêtrées et complémentaires (...). Il s'impose, dans la perspective de l'approche intégrée, de favoriser le développement harmonieux entre l'épuration et l'égouttage prioritaire (...)», *Doc.*, C.R.W., o.c. Exposé des motifs, pp. 2 et 3.

agréés⁷¹ mais l'agrément de ceux-ci se fait « sans préjudice de l'article 135 de la loi communale »⁷². Cependant, pour être agréés, les organismes d'épuration doivent disposer dans leur objet social de la mission d'organiser avec les communes qui se situent dans le ressort territorial de l'organisme, une parfaite coordination entre l'épuration et l'égouttage communal⁷³.

Il transparaît donc du texte décrété que le législateur n'organise pas un transfert de compétences en tant que tel mais souhaite, par l'intermédiaire des obligations d'assainissement de la S.P.G.E., que les communes et les acteurs de l'assainissement s'accordent, dans une sphère conventionnelle, sur l'exercice et le partage de leurs compétences attribuées⁷⁴.

De manière assez étonnante, le Gouvernement et la SPGE, appelés à préciser les obligations d'assainissement dans le contrat de gestion du 3 février 2002 vont rescinder les notions de collecte et d'égouttage⁷⁵ en excluant la matière de l'égouttage de la définition - décrétale du reste - d'assainissement public. Il ne reste de la notion d'assainissement que « l'ensemble des opérations visant à construire ou à exploiter les stations d'épuration et les collecteurs »⁷⁶.

Dans le même temps, toutefois, le contrat de gestion insiste sur le fait que la mission d'assainissement doit être prioritairement consacrée aux investissements d'ouvrages d'épuration qui desservent les agglomérations de plus de 2000 EH⁷⁷ en veillant à assurer une coordination rigoureuse entre l'égouttage prioritaire et l'assainissement public, dans la réalisation des travaux d'égouttage prioritaire.

Pour conférer une concrétisation à cette mission, il restait au Gouvernement à fixer les critères de priorité des travaux d'égouttage et les modalités de leur financement.

3.2. L'égouttage prioritaire

3.2.1. La notion dans le contrat de gestion et dans la circulaire relative aux plans triennaux

L'égouttage prioritaire recevra dans le contrat de gestion une notion précise et cohérente par rapport aux priorités d'épuration. Selon le contrat, l'égouttage prioritaire est celui qui dessert les « agglomérations de plus de 2000 EH auxquelles peut s'ajouter l'égouttage d'autres agglomérations de moins de 2000 EH déterminés par le Gouvernement en fonction des priorités environnementales »⁷⁸.

En janvier 2001, lors de l'adoption de la circulaire relative à l'élaboration des programmes triennaux 2001-2003⁷⁹, les agglomérations n'avaient pas encore été définies dans un arrêté du gouvernement. Nonobstant cette absence réglementaire, la circulaire, tout en fixant les principes régissant le financement, par la Région, des ouvrages communaux d'égouttage, reprend aussi le principe de priorité de l'égouttage des agglomérations dont le nombre d'équivalent-habitant est supérieur ou égal à 2000. Le texte administratif invite, par conséquent, les communes à proposer, à titre de travaux à subsidier, les égouts prioritaires.

3.2.2. La désignation des agglomérations

Encore fallait-il, pour que les dispositions sus-évoquées aient un sens, que les agglomérations soient définies, ce qui aurait dû être fait depuis l'arrêté du 8 décembre 1994 portant réglementation de la collecte des eaux urbaines résiduaires⁸⁰.

L'arrêté du Gouvernement du 8 février 2001⁸¹ apporte, dans ce contexte, une modification préalable qui peut paraître de détail mais qui est d'importance et révélatrice d'un changement progressif de point de vue dans la poursuite de la cohérence entre l'épuration, la collecte et l'égouttage. La désignation, par le ministre, des agglomérations dont le nombre d'équivalent-habitant est supérieur ou égal à 2000 se fait désormais après avis de la S.P.G.E. et non plus sur proposition de l'administration et des intercommunales d'épuration⁸².

En d'autres termes, la désignation territoriale des zones à partir desquelles doivent se développer les égouts prioritaires n'est plus laissée, comme par le passé⁸³ aux communes et aux intercommunales, mais est confiée à l'organisme contractuellement responsable du financement de l'épuration, d'une partie du financement de l'égouttage et de la coordination entre l'égouttage et l'épuration⁸⁴.

(71) Il s'agit de huit intercommunales d'épuration (AIDE, AIVE, IDEA, INASEP, IBW, INTERSUD, IGRETEC, IPALLE) agréées par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 30 juin 1988 portant agrément de certaines associations de communes en qualité d'organisme d'épuration, M.B., 25 janvier 1989, modifié par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 28 septembre 1990, M.B., 27 octobre 1990.

(72) Décret du 7 octobre 1985, o.c., art. 17.

(73) *Ibid.*

(74) « Aussi, la société publique de gestion de l'eau pourrait-elle, en collaboration avec les communes et les épurateurs, assurer la réalisation des travaux, que le Gouvernement estimerait prioritaires, en vue d'atteindre une utilisation optimale des outils d'épuration ou, plus précisément, comme le suggère le groupe de travail, pour concevoir « des contrats d'agglomération », Doc, C.R.W., o.c., Exposé des motifs, pp. 2 et s.

(75) Ce qui laisse à penser que le contrat de gestion viole, sur cette question, le décret qui l'institue.

(76) Contrat de gestion approuvé par le Gouvernement wallon le 3 février 2000, préambule 12.

(77) Art. 4.3. du contrat de gestion du 29 février 2000, M.B., 29 mars 2000.

(78) Contrat de gestion, o.c., préambule, 3°.

(79) Circulaire du 11 janvier 2001 relative à l'élaboration des programmes triennaux 2001-2003, M.B., 7 février 2001.

(80) M.B., 29 mars 1995.

(81) Arrêté du Gouvernement wallon du 8 février 2001 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 1998 portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif au traitement des eaux urbaines résiduaires, M.B., 17 février 2001.

(82) Comme le prévoyait l'arrêté du 8 décembre 1994 et celui qui le remplaça, l'arrêté du 15 octobre 1998.

(83) V. *supra* section II, pt 2.1.

(84) Art. 2 de l'arrêté du 8 février 2001, o.c., modifiant l'article 3 de l'arrêté du 15 octobre 1998.

L'avis de la S.P.G.E. sera rendu le 21 février 2001 et, par arrêté du 22 février 2001⁽⁸⁵⁾, le Gouvernement désignera les agglomérations dont le nombre d'équivalent-habitant est supérieur ou égal à 2000 et en délimitera le périmètre.

3.2.3. Définition réglementaire de l'égouttage prioritaire

Enfin, l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 novembre 2001⁽⁸⁶⁾ donne finalement une définition réglementaire à la notion d'«égouttage prioritaire». Celle-ci est inspirée⁽⁸⁷⁾ du contrat de gestion et se décline comme étant «l'égouttage se rapportant aux agglomérations désignées en vertu de l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 1998 portant réglementation sur la collecte des eaux urbaines résiduaires, dont le nombre d'équivalent-habitant est supérieur ou égal à 2000 auxquelles peut s'ajouter l'égouttage d'autres agglomérations de moins de 2000 EH déterminées par le Gouvernement en fonction des priorités environnementales fixées en vertu de l'article 32 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, modifié par le décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de Gestion de l'Eau».

Malheureusement, l'arrêté n'ira pas jusqu'à suivre l'avis du Conseil d'Etat qui invitait le Gouvernement à fixer dans le texte lui-même «les critères permettant de déterminer, en ce qui concerne ces agglomérations (de moins de 2000 EH), ceux des travaux envisagés dans le plan communal général d'égouttage qui doivent être réalisés prioritairement»[^].

Cet oubli semble gêner les communes rurales qui comptent des agglomérations de moins de 2000 EH, lesquelles se sont inquiétées de ne pas pouvoir proposer, dans le cadre de leur programme triennal, la construction d'égouts prioritaires. Elles se sont vues ainsi dans l'impossibilité d'être subsidiées pour le développement de leur réseau autrement qu'en invoquant des priorités environnementales⁽⁸⁹⁾, indéfinies et donc, laissées à l'appréciation ministérielle.

Cependant, on peut raisonnablement considérer que de nombreuses priorités environnementales sont «objectivables». A titre d'exemple, rentre indiscutablement dans cette notion la protection des nappes et la construction des égouts en zone de prévention⁹⁰, ou en zone de baignade⁹¹, ou encore l'existence d'une station d'épuration en sous-capacité.

3.3. Le financement de l'égouttage prioritaire

3.3.1. Les préalables

Le décret du 15 avril 1999 précise⁹² parmi les missions de la S.P.G.E., celle de favoriser la coordination entre l'égouttage et l'épuration en intervenant dans les coûts de la réalisation des travaux d'égouttage prioritaire, le Gouvernement devant définir les modalités d'intervention sur la base des propositions de la SPGE.

De même, le contrat de gestion, en exécution de

l'article 6, § 2, 4° du décret dispose qu'en matière d'égouttage prioritaire, «la S.P.G.E. devra (...) estimer les moyens financiers requis, proposer une structure de financement adéquate et, s'il échet, adapter le plan financier tel que repris en annexe».

Tout comme pour la définition des agglomérations, la circulaire relative à l'élaboration des programmes triennaux 2001-2003⁽⁹³⁾ reprend, avant qu'un arrêté le fasse, le principe du financement par la SPGE de l'égouttage des agglomérations dont le nombre d'équivalent habitant est supérieur ou égal à 2000.

Les autres agglomérations dont l'équivalent habitant est inférieur à 2000 peuvent éventuellement recevoir un subside mais à condition qu'elles rentrent dans le concept de priorités environnementales qui doivent être définies conjointement par le ministre de l'Intérieur et le ministre de l'Environnement⁽⁹⁴⁾.

3.3.2. Taux de financement

Rien ne change véritablement par rapport au régime du financement établi par l'arrêté du 16 décembre 1988 relatif aux subventions octroyées par la Région wallonne à certains investissements d'intérêt publics⁹⁵.*

Sur la base des principes établis par la circulaire, la SPGE est appelée à financer ces travaux aux taux de 60 % pour la mise en place des égouts et de 80 % pour la réfection ou le renouvellement de ceux-ci. Les études sont financées au maximum à 5 % de l'investissement total.

3.3.3. Modalités de financement

Les modalités d'intervention de la SPGE dans le financement de l'égouttage seront finalement coulées dans l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 novembre 2001⁽⁹⁶⁾.

(85) Arrêté ministériel du 22 février 2001 portant désignation des agglomérations dont le nombre d'équivalent habitant est supérieur ou égal à 2000 et en délimitant le périmètre d'égouttage, *M.B.*, 31 mars 2001.

(86) Arrêté du Gouvernement wallon du 22 novembre 2001 définissant l'égouttage prioritaire et fixant les modalités de son financement, *M.B.*, 8 décembre 2001.

(87) V. l'avis du Conseil d'Etat du 19 septembre 2001, n° 31/771/2/V, p. 3.

(88) *Idem*, p. 4.

(89) C.R.A. du Parlement wallon, sess. 2001-2002, 22 mai, p. 13, intervention du 22 mai 2001 du député André BOUCHÂT.

(90) Décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables, *M.B.*, 30 juin 1990; art. 20 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 novembre 1991 relatif aux prises d'eau souterraine, aux zones de prise d'eau, de prévention et de surveillance, et à la recharge artificielle des nappes d'eau souterraine, *M.B.*, 24 mars 1992.

(91) C.J.C.E., 25 mai 2000, C-307/98 et arrêté du 12 juillet 2001 modifiant le programme des investissements en matière d'assainissement pour la période 2000-2004, *M.B.*, 24 octobre 2001.

(92) Décret du 15 avril 1999, *o.c.*, art. 6, § 2, 4°.

(93) Circulaire du 11 janvier 2001 relative à l'élaboration des programmes triennaux 2001-2003, *M.B.*, 7 février 2001.

(94) Circulaire du 11 janvier 2001, *o.c.*, p. 9.

(95) *M.B.*, 28 janvier 1989, *err. M.B.*, 20 juin 1989.

(96) Arrêté du Gouvernement wallon du 22 novembre 2001 définissant l'égouttage prioritaire et fixant les modalités de son financement, *M.B.*, 8 décembre 2001.

Conformément au contrat de gestion, le financement devrait se faire au moyen d'une structure financière. Toutefois, dans l'attente de sa création, c'est par le biais d'une mission déléguée⁹⁷⁻¹ du Gouvernement que la S.P.G.E. finance l'égouttage prioritaire.

Quant à la source de financement, l'arrêté prévoit que «la S.P.G.E. prélève sur les versements des produits dufonds qui lui sont réservés en vertu de l'article 16, § 4, du décret programme du 17 décembre 1997, les moyens financiers nécessaires pour la réalisation, en mission déléguée, des études et travaux d'égouttage prioritaire»^(9*).

On pourrait s'interroger sur la légalité de cette disposition dès lors qu'elle prévoit le financement de l'égouttage par le fonds pour la protection des eaux institué à l'article 16, § 4 du décret programme du 17 décembre 1997, dès lors qu'on a bien du mal à trouver dans le décret relatif à ce fonds un élément qui permettrait l'affectation d'une partie de son produit pour l'égouttage.

Le financement par la SPGE ne pourrait se faire, à notre estime, que via le coût vérité^{1-99^}, ce qui rend l'article 2 de l'arrêté du 22 novembre 2001 peu conforme à la loi. Cela étant, nécessité fait, aussi, loi et pour le Gouvernement ce n'est probablement qu'une légère entorse à côté de l'urgence justifiée par la menace d'une astreinte communautaire, après une seconde condamnation par la Cour de justice des Communautés européennes pour non-transposition dans les délais de la directive 91/271⁽¹⁰⁰⁾.

3.3.4. Structure de financement

La note au Gouvernement de l'arrêté du 22 novembre 2001 relatif aux modalités de financement de l'égouttage prioritaire souligne que «plusieurs structures de financement sont possibles et la détermination de la structure optimale est notamment fonction de l'importance des investissements et de la promptitude des communes à rentrer dans un schéma volontariste».

En réalité, les possibilités de structure sont relativement réduites dès lors que l'on souhaite financer l'égouttage par le coût vérité et assujettir à la TVA, à l'instar du service d'épuration, les prestations de service liées à la réalisation des travaux d'égout.

A l'heure où nous écrivons ces lignes, la structure envisagée doit être proposée par la S.P.G.E. au Gouvernement pour que celui-ci l'arrête¹⁰¹.

Il est néanmoins certain que, quelle que soit sa forme, cette structure ne remettra pas en cause les obligations des communes et leur responsabilité en matière de sécurité et de salubrité¹⁰².

A l'inverse toutefois, il est dès à présent certain que les communes ne pourront plus disposer, en propre, ou même en la déléguant, de la maîtrise d'ouvrage en matière de réalisation d'égouts.

En effet, l'article 6 du Code de la TVA répute que «L'Etat, les Communautés, les Régions, (...) les communes ne sont pas considérés comme des assujettis pour les activités et les opérations qu'ils accomplissent en tant qu'autorités publiques même lorsqu'à l'occasion de ces activités ou opérations ils perçoivent des droits,

redevances, cotisations ou rétributions».

La commune ne pourrait pas davantage déléguer l'accomplissement de la mission d'égouttage, fût-il prioritaire, à un organisme assujetti à la TVA dès lors que les circulaires n^{os} 6 et 148 refusent l'assujettissement des prestations réalisées par un organisme au bénéfice duquel les communes se sont dessaisies «de leurs droits de réglementation et de gestion relatifs aux missions dont elles assumaient la charge»¹⁰³.

L'organisme en question ou la structure financière à réaliser doit donc disposer d'une compétence propre, indépendante de celle des communes en matière d'égouttage.

Les communes ne sont pas appelées à se dessaisir de leur compétence pour permettre à la structure future de s'investir dans cette mission d'égouttage prioritaire. Force est de constater que le décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau confère à la SPGE une mission propre d'assainissement qui comprend l'égouttage prioritaire comme nous l'avons vu au point 3.1.1.⁽¹⁰⁴⁾ La SPGE reçoit donc une compétence propre en matière d'égouttage.

3.4. La réalisation des travaux d'égouttage prioritaire

Le contrat de gestion liant la SPGE à la Région prévoit «la conclusion avec le Gouvernement d'un contrat de réalisation des égouts prioritaires des agglomérations de plus de 2000 équivalent-habitants auxquelles peuvent s'ajouter d'autres agglomérations, déterminées en fonction des priorités environnementales»⁽¹⁰⁵⁾.

Cette disposition contractuelle a été coulée dans l'arrêté du Gouvernement du 22 novembre 2001 relatif au financement de l'égouttage prioritaire.

Selon l'arrêté, le contrat de réalisation des égouts doit prévoir:

- le lieu et le nombre de kilomètres d'égouts prioritaires à réaliser;

(97) En qualité de filiale spécialisée de la SRIW, la SPGE peut accomplir des missions déléguées. Dans ce contexte, la SPGE agit au non et pour le compte de la Région qui la mandate. Elle exécute strictement sa mission et en rend compte. Loi du 2 avril 1962 relative à la Société fédérale d'investissement et aux Sociétés régionales d'investissement (M.B., 18 avril 1962), modifiée par le décret du 6 mai 1999, art. 22 et 28.

(98) Arrêté du Gouvernement wallon du 22 novembre 2001, o.c., art. 2.

(99) Décret du 15 avril 1999, o.c., art. 1^{er}, § 3 et 9, § 3, 4^o.

(100) Avis motivé de la Commission du 3 novembre 2000, Doc. C (2000) 2991 final.

(101) Le projet fait l'objet d'échanges de vues sur des questions de qualifications de la prestation de services en matière de collecte. Nous ne pouvons donc développer davantage ce volet.

(102) Ce principe était explicitement fixé à l'article 5 de l'avant-projet d'arrêté du Gouvernement fixant les modalités d'intervention financière de la S.P.G.E. dans la réalisation des égouts prioritaires. Le Conseil d'Etat a suggéré d'omettre la disposition au motif qu'il s'agissait d'une règle qui allait de soi. Avis du Conseil d'Etat, p. 6.

(103) Circulaire 6/1975 du 27 février 1975 et Circulaire 148/1971 du 5 octobre 1971.

(104) Nous avons aussi vu, à cette occasion, que la compétence en matière d'égouttage prioritaire n'était pas clairement circonscrite et semblait être limitée au financement et à la coordination.

(105) Contrat de gestion du 29 février 2000, o.c., pt 4.

- les délais de réalisation ;
- le type d'égout prioritaire à réaliser ;
- l'estimation du coût des tuyaux prioritaires et de leur pose, hors réfection de voirie ;
- la contribution respective des communes et de la S.P.G.E. dans les frais de réalisation des égouts prioritaires, sur base des mesures réglementaires prises par le Gouvernement ;

- une clause de révision des participations respectives en fonction des délais de réalisation »^(W6)

Sur la base du canevas du contrat de réalisation des égouts, on ne peut s'empêcher de penser que ce contrat de réalisation des égouts est une sorte de contrat de gestion accessoire à celui qu'ont conclu la S.P.G.E. et le Gouvernement en matière d'épuration. Et en la matière, l'exercice de la liberté contractuelle de la structure ne se limite pas à une simple mission de financement d'une partie des égouts et de coordination. L'arrêté confère aussi à la structure de financement une responsabilité et donc une compétence dans la réalisation et la maîtrise des égouts prioritaires, voire dans la planification de ceux-ci. En effet, conventionnellement les parties au contrat, à savoir la structure et le Gouvernement, décideront «le lieu et le nombre de kilomètres d'égouts prioritaires à réaliser». Il est néanmoins à espérer que des mécanismes parallèles⁽¹⁰⁷⁾ permettront aux communes de prendre part à cette décision conventionnelle. Tel est le cas du contrat d'agglomération comme nous le verrons dans la section suivante.

Et de s'interroger donc sur ce glissement progressif mais certain de la compétence en matière d'égouttage. Contrairement à ce que pouvaient laisser apparaître les premières intentions lors de l'adoption du décret du 15 avril 1999, en matière d'égouttage et d'épuration, la compétence d'égouttage prioritaire confiée à la S.P.G.E. ou à une structure financière créée par elle ne se limite pas au financement et à la coordination mais englobe aussi la réalisation des égouts.

SECTION IV. VERS UNE REDISTRIBUTION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ÉGOUTTAGE

4.1. La collecte des agglomérations dont le nombre d'habitant est supérieur à 2000

Que cette compétence revienne, *in fine*, à la S.P.G.E. ou à une structure adaptée n'est pas tant une révolution qu'une évolution logique de la tendance accrue de concevoir l'égouttage prioritaire comme le prolongement de l'épuration et de la collecte. C'est finalement renoncer à la distinction passée entre d'une part l'égouttage et d'autre part l'épuration dont on a eu l'occasion de démontrer qu'elle était inappropriée⁽¹⁰⁸⁾ au regard de l'approche communautaire en matière de traitement des eaux urbaines résiduelles et qu'elle se révélait quelquefois coûteuse tant financièrement que pour l'environnement.

Pour les communes, ce glissement de compétence est assez théorique.

En effet, dans la mesure où elles ont planifié leurs

égouts dans le cadre des PCGE et que la construction des nouveaux égouts prioritaires postule qu'ils rentrent dans l'outil de planification communal⁽¹⁰⁹⁾ le lieu de réalisation correspondra à celui qui a résulté, finalement, de la volonté communale, quand bien même est-il réalisé par un autre organisme.

On pourrait objecter à cette considération que le *Contrat d'avenir* a lancé le principe de la révision des PCGE⁽¹¹⁰⁾.

Certes, ceux-ci sont en passe d'être revus^{(111)*}, mais il est certain que cette révision ne modifiera que le sort des zones agglomérées qui entraînent des coûts d'assainissement économiquement déraisonnables. La révision ne concernera pas les agglomérations dont le nombre d'équivalent habitant est supérieur à 2000.

Seuls les délais de réalisation des égouts prioritaires échappent-ils à la commune? Rien n'est moins sûr dès lors que le contrat d'agglomération qui devra accompagner la mission de la S.P.G.E. postule une «concertation entre les communes, les associations de communes éventuelles, la S.P.G.E. et la Région pour définir les priorités d'études et de réalisations en matière d'égouttage prioritaire dans une agglomération de plus de 2000 EH»⁽¹¹²⁾.

Et puis finalement, lorsque tout est urgent⁽¹¹³⁾, y a-t-il de grands choix à opérer?

(106) Arrêté du 22 novembre 2001, *o.c.*, art. 4.

(107) Sauf si la structure prévoit une représentation des communes dans son actionnariat. Une représentation directe semble compromise si la structure financière est l'émanation de la SPGE. La structure ne pourrait pas être une intercommunale puisque la SPGE est une société anonyme de droit public qui ne prévoit pas la possibilité de compter des communes dans son actionnariat. Or, il n'y a d'autre possibilité que la forme intercommunale pour que les communes puissent s'associer. Reste donc à envisager une participation indirecte.

(108) *V. supra*, section I, n° 1.2.2.

(109) Décret du 7 octobre 1985, *o.c.*, art. 33.

(110) «Afin de diminuer le coût des investissements en matière d'assainissement des eaux usées, des études d'optimisation de la gestion intégrée des bassins ou sous-bassins intégrant, soit l'épuration individuelle ou semi-collective en milieu rural, soit la réalisation partielle progressive de réseaux séparatifs dans certaines zones urbaines seront réalisées préalablement au plan des installations d'épuration. Ces études sont susceptibles d'entraîner, à terme, la révision des plans communaux d'égouttage». *Contrat d'avenir*, février 2000, chapitre «eau».

(111) Décision du Gouvernement du 18 mars 2002 prenant acte de la note d'orientation relative à la révision des PCGE et à l'établissement des plans d'assainissement par sous-bassins hydrographiques. C.R.A. du Parlement wallon, sess. 2002-2003, p. 18, Réponse du Ministre Michel FORET au député Christian DUPONT.

(112) Arrêté du 22 novembre 2001, *o.c.*, art. 1, 2°.

(113) Les agglomérations dont l'équivalent habitant est supérieur à 10.000 auraient dû être égouttées depuis le 31 décembre 1998. Les agglomérations dont l'équivalent habitant est supérieur à 2000 doivent être égouttées pour le 31 décembre 2005.

D'ailleurs, aujourd'hui déjà, en prise avec un nombre croissant de missions et de dépenses aussi diverses¹¹⁴⁻¹ qu'onéreuses, tout porte à croire que les communes souhaitent se désinvestir de la problématique de la réalisation de l'égouttage prioritaire⁰¹⁵ au profit d'une structure, à la condition bien évidemment qu'elles y trouvent un avantage - financier¹¹⁶ - et aucun ou peu d'inconvénients¹¹⁷.

Mais que restera-t-il alors aux communes en matière d'égouttage?

4.2. *L'assainissement des agglomérations dont l'équivalent habitant est inférieur à 2000*

Si aujourd'hui, sauf en ce qui concerne la structure, la matière de l'égouttage prioritaire, de la collecte et de l'épuration des agglomérations de plus de 2000 EH est globalement organisée pour assurer finalement une coordination optimale de ces matières, il n'en est pas de même pour les autres agglomérations.

Les obligations de collecte telles qu'elles ressortissent de l'arrêté de collecte¹¹⁸ sont claires: «toutes les agglomérations égouttées doivent être collectées et toutes ces agglomérations doivent recevoir un traitement approprié».

La question de la collecte des agglomérations égouttées dont l'équivalent habitant est inférieur à 2000 reste entière.

Le Gouvernement, pressé par les obligations communautaires, donne une priorité pour la collecte et le traitement des agglomérations dont l'équivalent habitant est supérieur à 2000. Ni le contrat de gestion, ni le programme des investissements en matière d'assainissement et de protection de captage¹¹⁹, ni le plan financier qui en découle, pas plus que le plan triennal des travaux subsidiés, n'envisagent de moyens financiers au bénéfice des communes ou d'autres entités pour la collecte et l'épuration des autres agglomérations.

Seules les exceptions environnementales constituent un motif pour la Région de réaliser des égouts, des collecteurs ou des stations dans les zones dont l'équivalent habitant est inférieur à 2000. C'est ainsi que le plan financier a été revu en 2001¹²⁰ pour assurer le traitement et la collecte des eaux urbaines résiduaires dans les zones de baignade afin de respecter les obligations communautaires¹²¹, devant le risque d'une astreinte¹²² et suite à la mise en demeure de la Commission¹²³.

Mis à part ces cas d'urgence, rien n'est prévu pour financer l'égouttage ou la collecte des eaux usées de ces agglomérations. Nous en déduisons que dans ces zones, les communes sont appelées à réaliser les travaux d'égouttage en les finançant, en totalité, sur leur budget communal sans aide régionale.

Enfin, si la commune est moins compétente en matière d'égouttage prioritaire, elle l'est ou le sera davantage en matière d'épuration individuelle ou semi-collective.

Aujourd'hui, il est vrai, sa compétence est relativement tenue. Seul l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2001, instaurant une prime à

l'installation d'un système d'épuration individuelle¹²⁴, envisage l'intervention de la commune en matière d'épuration individuelle ou en matière d'épuration individuelle groupée. La disposition prévoit qu'*à leur demande ou avec leur accord, une commune peut se substituer à la ou aux personnes obligées ou autorisées à raccorder une ou plusieurs habitations à un système d'épuration individuelle pour le traitement des eaux ménagères usées et introduire la demande de prime*.

Cependant, le 21 mars 2002, le Gouvernement a adopté les grandes orientations de la révision des PCGE et a entériné le principe d'élaboration d'un plan d'assainissement par sous-bassin hydrographique¹²⁵.

Tout semble en place pour mettre en œuvre une révision de la politique d'égouttage, dans les agglomérations dont l'équivalent habitant est inférieur à 2000, à partir d'un plan régional général d'égouttage. Ce plan, en projet, s'inscrit dans une logique, non plus d'égouttage en tant que tel mais d'assainissement par sous-bassin. Tout semble en place pour que, au sein des sous-bassins, un régime d'assainissement spécifique soit déterminé en fonction des caractéristiques objectives de la zone telles que le degré de concentration de l'habitat, le taux de réalisation des égouts, la présence ou non d'une station d'épuration. Et lorsque le régime d'assainissement par l'épuration publique ne peut être

(114) L'accueil des réfugiés, la réforme des polices, la révision des salaires des mandataires communaux, le financement des hôpitaux, la mise en place des procédures relatives au permis d'environnement et d'urbanisme, le développement des schémas de structure communaux, la gestion et la collecte des déchets, ...

(115) Alors que le plan triennal 2001-2003 et le plan financier prévoient des investissements en matière d'égouttage prioritaire de l'ordre de 125 millions d'euro, à la mi-période du programme, on constate que le montant des promesses fermes des travaux s'élève à 7,5 millions d'euro soit 5 % des investissements prévus.

(116) En principe, la structure de financement devrait aboutir à ce que la contribution des communes soit réduite de moitié par rapport à la charge qu'elles supportent aujourd'hui.

(117) L'inconvénient majeur, si cela en est un pour la commune, est de devoir renoncer à certains droits réels sur l'égout pendant un temps déterminé, au bénéfice de la structure.

(118) Arrêté du 15 octobre 1998, *o.c.*, art. 4, § 2.

(119) Arrêté du 26 octobre 2000 fixant le programme des investissements en matière d'assainissement et de protection de captage. La note au Gouvernement évoque le financement de l'égouttage prioritaire (GW VII/2000/26.10/Doc. 1155/M.F.), *M.B.*, 20 février 2001.

(120) Arrêté du 12 juillet 2001 modifiant le programme des investissements en matière d'assainissement pour la période 2000-2004, *M.B.*, 24 octobre 2001.

(121) Directive 76/160/CEE, mise en œuvre dans le droit régional par l'arrêté de l'Exécutif du 25 octobre 1990 désignant des zones de protection des eaux de surface.

(122) C.J.C.E., 25 mai 2000, C-307/98.

(123) Avis motivé de la Commission CE, 3 novembre 2000, C(2000) 2991 final.

(124) *M.B.*, 28 août 2001.

(125) Les bassins et les sous-bassins hydrographiques ont été définis par l'arrêté du Gouvernement du 13 septembre 2001 délimitant les bassins et sous-bassins hydrographiques en Région wallonne, *M.B.*, 13 novembre 2001.

appliqué, c'est le régime de l'épuration individuelle qui serait de mise, avec en variante un traitement «individuel collectif»⁽¹²⁶⁾ ou «individuel à la parcelle». Dans ce contexte, il y aurait une logique naturelle, sous-tendue par le principe de subsidiarité, d'accroître le rôle de la commune dans l'exécution du régime d'épuration individuelle. Tout semble donc se mettre progressivement en place, ... mais à quelles conditions et à quel prix? L'année à venir sera dévolue à les déterminer.

CONCLUSION

Rien ne sert d'égoutter, il faut épurer à temps⁽¹²⁷⁾. L'inverse est tout aussi vrai: rien ne sert d'épurer, il faut égoutter à temps. Ainsi de cette «maxime» qui, la plupart du temps, est enfouie dans l'inconscient de chaque personne de bon sens, s'exprime devant le juge lorsqu'il doit connaître de la réparation des violences pestilentielles⁽¹²⁸⁾. Le juge en a d'ailleurs fait un principe de droit⁽¹²⁹⁾.

Si le législateur régional a conçu, en 1985, les clés du principe de la coordination entre l'égouttage et l'épuration au moyen du plan communal général d'égouttage, ce principe ne s'est concrétisé que dix années plus tard.

Bien que rien ne serve de courir, lorsqu'on n'est pas parti à temps, mieux vaut courir quand même. Ainsi naît, par nécessité, en moins de 20 mois, la notion d'égouttage prioritaire, le contenu du concept d'agglomération, le mode de financement et les moyens financiers pour renforcer le lien nécessaire entre l'égouttage et l'épuration. Et tout cela non sans provoquer un glissement, discret mais certain, de la compétence d'égouttage des communes vers une autorité chargée de l'assainissement: la S.P.G.E.

Cette société finance ses missions sur la base d'un contrat d'assainissement avec les producteurs. Cette société fournit un service d'assainissement à un prix qui est le coût du service rendu. En l'état actuel des textes, rien ne s'oppose au financement de l'épuration et de l'égouttage prioritaire. Par contre, il est difficile de trouver une base juridique qui permettrait à la S.P.G.E. d'étendre sa mission à l'épuration individuelle et à l'égouttage non prioritaire. Cela pose problème tant au niveau des mécanismes de financement actuels auxquels a recours la S.P.G.E. qu'au niveau des principes d'égalité et de non-discrimination entre les communes et citoyens selon qu'ils se trouvent dans une zone affectée à l'épuration publique ou dans une zone affectée à l'épuration individuelle. Le législateur devra intervenir, nécessairement.

Par ailleurs, la réalisation du plan régional général d'égouttage et la révision des PCGE pour les faire évoluer vers des plans d'assainissement par sous-bassin hydrographique impliquent aussi des modifications décrétales et réglementaires importantes en la matière. Le régime de l'assainissement des agglomérations dont le nombre d'équivalent est inférieur à 2000 et des zones où l'épuration individuelle est de mise, est encore à finaliser. Ainsi se poursuivra sans relâche la longue et profonde restructuration du secteur de l'eau qui donnera l'occasion de remettre une fois encore la matière

de l'égouttage, de l'épuration et de l'assainissement sur le métier.

CHAPITRE II. ÉVOLUTION DES OBLIGATIONS ADMINISTRATIVES EN MATIÈRE D'ASSAINISSEMENT DES EAUX USÉES

INTRODUCTION

La première partie de notre contribution s'est attachée à décrire l'évolution des compétences en la matière, et plus particulièrement en matière d'égouttage, pour constater l'émergence de nouveaux acteurs et une volonté affichée d'approche intégrée de l'égouttage et de l'épuration.

Cette seconde partie analysera de manière plus circonstanciée les obligations administratives mises à charge tant des citoyens que des pouvoirs publics en matière d'assainissement des eaux usées, ce qui nous permettra de traiter de la problématique de l'épuration individuelle, en soulignant lesquelles de ces dispositions sont susceptibles de faire l'objet de sanctions pénales.

Ces obligations s'analysent au travers de trois pôles qui constituent la trilogie de l'assainissement, soit les opérations d'égouttage, de collecte et d'épuration des eaux usées. Elles doivent être appréhendées par la réglementation spécifique à la collecte et l'épuration mais également depuis peu par les dispositions du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement⁽¹³⁰⁾ et ses arrêtés d'exécution. Un mouvement de balancier s'est en effet opéré. Après avoir considéré qu'un certain nombre d'équipements d'épuration ne ressortissaient plus du titre I^{er} du Règlement général pour la protection du travail, le législateur a opéré la démarche de «rapatrier» ceux-ci dans le champ d'application de ce décret.

SECTION I. L'ÉPURATION

On rappellera, d'abord, que le décret du 7 octobre 1985 avait habilité l'Exécutif à soumettre à autorisation les déversements d'eaux usées autres qu'industrielles dans les voies artificielles d'écoulement, aucun arrêté n'ayant cependant été pris en la matière. Le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement a conservé cette faculté mais l'arrêté du 4 juillet 2002, arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, n'en a pas fait usage. Seul le déversement d'eaux usées industrielles est visé dans la nouvelle nomenclature.

(126) Il s'agirait d'un régime appliqué à une zone où les habitations devraient recourir à un système d'épuration individuelle desservant plusieurs habitations.

(127) Aurait dit Jean de LA FONTAINE, s'il avait habité à Paris.

(128) De nombreuses décisions sont rapportées par B. JADOT et X. THUNIS, note sous Cass. (I^{er} ch.), 6 mars 1997, *Amén.*, 1998, n° 1, p. 62, col. 2, note 5.

(129) Liège (III^e ch.), 11 juin 1997, *Amén.*, 1997, n° 4, p. 323.

(130) *M.B.*, 8 juin 1999.

S'agissant des eaux usées domestiques, l'article 29 de l'arrêté royal du 3 août 1976⁽¹³¹⁾ fixant le règlement général qui prescrit des conditions envers quiconque opère un déversement est cependant d'application dans la mesure où son champ d'application s'étend aux déversements d'égouts communaux qui aboutissent dans les voies artificielles d'écoulement.

Suivant que l'épuration s'effectue de manière collective ou individuelle, les obligations administratives mises à charge des intervenants seront plus ou moins lourdes.

1.1 Epuration individuelle

S'agissant des cas où l'épuration individuelle est privilégiée⁽¹³²⁾, les propriétaires des habitations doivent équiper celles-ci d'un système d'épuration individuelle⁽¹³³⁾.

Le propriétaire doit ainsi installer:

- une «*unité d'épuration individuelle*» si la charge polluante ne dépasse pas 20 EH;
- une «*installation d'épuration individuelle*» si la charge polluante est comprise entre 20 et 100 EH;
- une «*station d'épuration individuelle*» si la charge polluante dépasse 100 EH.

La mise en place de ces systèmes d'épuration doit être réalisée dans certains délais.

La mise en place de ces systèmes d'épuration doit en effet être faite :

- immédiatement pour les nouvelles habitations;
- d'ici le 31 décembre 2005 pour les habitations dont la charge dépasse 20 EH;
- d'ici le 31 décembre 2009 pour les habitations dont la charge ne dépasse pas 20 EH (art. 8, § 2 de l'arrêté «collecte»).

Le non-respect de cette obligation peut-il être assorti d'une sanction administrative ou pénale? Paradoxalement, c'est à l'occasion de la mise en œuvre de cette obligation par l'obtention des permis nécessaires que le citoyen pourrait se voir sanctionné.

Avant l'entrée en vigueur du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement, tous ces équipements devaient être autorisés conformément à la procédure prévue à l'article 9 de l'A.G.W. du 15 octobre 1998.

L'arrêté précité cessait de rendre applicables les dispositions du R.G.P.T. aux systèmes d'épuration individuelle³⁴⁻¹. Il prévoyait deux procédures distinctes, l'une légère, pour les unités d'épuration individuelle, l'autre, plus longue, pour les systèmes d'épuration individuelle comportant notamment un avis «conforme» de l'administration.

Le permis d'environnement «réintègre» dans son giron ce type d'installations, que le Gouvernement a classé dans la liste des installations et activités qu'il devait arrêter en application de l'article 4 du décret.

L'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences et des installations et activités classées, ci-après l'arrêté rubriques, range en classe 3 l'unité d'épuration individuelle et l'installation d'épuration individuelle¹³⁵⁻¹ soumises, en principe, au régime de déclaration prévu à

l'article 14 du décret permis d'environnement.

Le Gouvernement wallon a, par contre, rangé en classe 2 la station d'épuration individuelle⁰³⁶ de même que le système d'épuration individuelle en dérogation à l'obligation de raccordement à l'égout⁽¹³⁷⁾.

En conséquence, la même installation, à savoir une unité d'épuration individuelle, ou une installation d'épuration individuelle, se voit attribuer une classe différente suivant qu'elle est relative à une habitation située en zone peu habitée (classe 3) ou en zone agglomérée pour laquelle une dérogation de raccordement à l'égout est sollicitée (classe 2).

Eu égard au régime transitoire institué par l'article 8 de l'arrêté rubrique⁽¹³⁸⁾, l'obtention d'un permis d'environnement sera nécessaire, et ce, tant que le Gouvernement n'aura pas édicté des conditions intégrales pour les unités d'épuration individuelle et les installations d'épuration individuelle.

On peut d'ailleurs s'étonner que le Gouvernement n'ait pas encore édicté ces conditions intégrales, dès lors que l'annexe III de l'arrêté du 15 octobre 1998 contient déjà des conditions qui auraient pu être reprises dans une norme intégrale.

Sans entrer dans plus de détails, on retiendra que les impositions actuelles portent sur l'obligation de faire contrôler le système d'épuration avant son enfouissement, sur des conditions de fonctionnement, d'émission et d'exploitation des unités d'épuration individuelle.

1.2. Epuration collective

Les exploitants de station d'épuration doivent respecter certaines prescriptions techniques relatives à leur conception et à leur construction⁽¹³⁹⁾.

Ainsi, les stations doivent être conçues, construites, exploitées et entretenues de manière à avoir un rendement suffisant dans toutes les conditions climatiques normales du lieu où elles sont implantées.

Le contrôle des rejets des stations d'épuration doit être effectué par l'organisme d'épuration agréé qui les consigne sous forme de synthèse dans un rapport, un

(131) Arrêté royal du 3 août 1976 portant le règlement général relatif aux déversements des eaux usées dans les eaux de surface ordinaires, dans les égouts publics et dans les voies artificielles d'écoulement des eaux pluviales.

(132) Soit en zone faiblement habitée, soit en zone agglomérée lorsque la personne s'est vue autorisée à utiliser un tel système en application de l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 1998 précité.

(133) Ces obligations sont inscrites aux articles 7 et s. de l'A.G.W. du 15 octobre 1998.

(134) Cf. art. 14 de l'arrêté.

(135) Rubriques 90.11 et 90.12.

(136) Rubrique 90.13.

(137) Rubrique 90.14.

(138) Cette disposition prévoit que «Les installations et activités répertoriées en classe 3 dans la liste qui figure en annexe I du présent arrêté, pour lesquelles le Gouvernement n'a pas encore édicté de conditions intégrales conformément à l'article 3, alinéa 2 du décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement sont rangées en classe 2».

(139) Ces prescriptions figurent aux articles 6 et s. de l'arrêté du 25 février 1999 relatif au traitement des eaux urbaines résiduaires.

rapport annuel étant envoyé à l'administration au plus tard le 31 mars de l'année qui suit celle pour laquelle le rapport doit être établi.

L'exploitation des stations soumises auparavant à autorisation en vertu du R.G.P.T.⁽¹⁴⁰⁾ est désormais soumise à permis d'environnement.

L'arrêté rubrique distingue, en fonction de leur capacité d'épuration, les stations d'épuration d'eaux urbaines résiduaires inférieures à 100 EH (classe 3), égales ou supérieures à 100 EH et inférieure à 50.000 EH (classe 2), et égales ou supérieures à 50.000 EH (classé 1), les projets afférents à cette dernière catégorie étant, par ailleurs, soumis d'office à une étude d'incidences sur l'environnement.

S'agissant des stations inférieures à 100 EH, on rappellera le mécanisme mis en place par l'article 8 de l'arrêté rubrique qui range en classe 2 les installations et activités pour lesquelles le Gouvernement n'a pas encore arrêté de conditions intégrales, ce qui est le cas en l'espèce.

Les exploitants des stations d'épuration individuelle ou collective sont soumis aux prescriptions et sanctions du décret relatif au permis d'environnement.

A ce titre, il convient «d'épingler» quelques obligations importantes à respecter pour les exploitants des stations d'épuration, qu'elles soient collectives ou individuelles, corollaires de leur intégration dans le permis d'environnement:

- l'obligation de faire une nouvelle déclaration tous les 10 ans ou d'introduire une nouvelle demande de permis au maximum tous les vingt ans;

- l'obligation de prendre toutes les dispositions nécessaires pour éviter, réduire les dangers, nuisances ou inconvénients de l'établissement ou y remédier, et ce indépendamment du permis ou de la déclaration;

- l'obligation de notification conjointe en cas de changement d'exploitant, ce qui, dans le cadre de mutations immobilières, pourrait concerner bon nombre de «propriétaires exploitants» de station d'épuration individuelle.

On rappellera, en outre que le non-respect de l'obligation de déclaration ou d'obtention du permis d'environnement, de même que le non-respect des conditions d'exploitation sont pénalement sanctionnables {cf. *infra*}.

1.3. La gestion des boues d'épuration

L'utilisation de systèmes d'épuration implique bien entendu la vidange régulière de ces installations. La gestion des boues est réglementée par 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⁽¹⁴¹⁾. Cet arrêté dispose en son article 2 que la vidange des fosses septiques ou des systèmes d'épuration analogues ne peut être effectuée que par des vidangeurs agréés par le Gouvernement wallon.

Seuls trois modes d'élimination des gadoues sont autorisés:

- la remise à une station d'épuration techniquement adéquate;

- la remise à un agriculteur aux fins d'épandage;
- le transfert à l'extérieur de la Région moyennant information de l'administration compétente.

SECTION II. ÉGOUTTAGE ET RACCORDEMENT À L'ÉGOUT

Obligation d'égouttage

Le décret sur la protection des eaux de surface et l'arrêté collecte posent le principe que les communes sont responsables de la pose des égouts nécessaires sur leur territoire^{*142}.

Obligation de raccordement à l'égout

En zone agglomérée, les habitations situées le long d'une voirie qui est déjà équipée d'égouts doivent y être raccordées. Les habitations situées le long d'une voirie qui vient à être équipée doivent se raccorder à l'égout pendant les travaux d'égouttage. Comme exposé *supra*, un système dérogatoire est néanmoins prévu dès lors qu'en raison de difficultés techniques le raccordement entraînerait des coûts excessifs⁰⁴³.

Dès raccordement de l'habitation à l'égout, l'évacuation des eaux urbaines résiduaires doit se faire directement et exclusivement par celui-ci. Les systèmes d'épuration individuelle peuvent être maintenus en fonctionnement dans le circuit de raccordement à l'égout tant que celui-ci n'est pas raccordé à une station d'épuration collective.

Aucune sanction n'est prévue dans le décret du 7 octobre 1985 dès lors que ces obligations de raccordement ne seraient pas respectées.

SECTION III. LES OBLIGATIONS ADMINISTRATIVES EN MATIÈRE D'ASSAINISSEMENT DES EAUX USÉES, SUSCEPTIBLES D'ÊTRE PÉNALEMENT SANCTIONNÉES

Ces obligations, comme énoncé *supra*, doivent s'analyser tant dans le décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface que dans le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement.

Décret sur la protection des eaux de surface

Aucune des dispositions du Chapitre VII dans lequel sont insérées les dispositions relatives à l'égouttage ainsi qu'à l'évacuation et au traitement des eaux usées que nous venons d'évoquer n'est expressément sanctionnée par le législateur. Seul l'article 50, 3° du décret sanctionnait jusqu'il y a peu «celui qui installe une fosse septique ou un système d'épuration qui y est assimilé en violation des règles établies en vertu de l'article 39». Cette disposition a cependant été abrogée par le décret relatif au permis d'environnement⁽¹⁴⁴⁾.

(140) L'administration considérait que ce type d'installations était couvert par la rubrique 7 de la liste B du titre I^{er} du R.G.P.T.

(141) *M.B.*, 2 mars 1992.

(142) Les communes sont, en vertu de l'article 4, § 3, de l'arrêté collecte, «tenues d'équiper d'égouts les agglomérations situées sur leur territoire».

(143) Art. 7 de l'A.G.W. du 15 octobre 1998.

(144) Article 110 du décret relatif au permis d'environnement.

Qu'en est-il de toutes les autres obligations mises à charge des citoyens et des pouvoirs publics? Qu'en est-il par exemple d'une personne qui, située en zone faiblement habitée, refuserait d'installer une unité d'épuration individuelle dans les délais prévus par la réglementation? On sera attentif à ce que l'article 50, 1° du décret du 7 octobre 1985 précité sanctionne quiconque contrevient aux arrêtés pris par le Gouvernement pour assurer l'exécution des obligations internationales de la Région. Cette disposition nous semble cependant critiquable au regard du principe de légalité des incriminations qui veut qu'une incrimination pénale soit formulée de manière suffisamment précise et prévisible. La solution la plus sage sur le plan de la sécurité juridique serait sans doute que le législateur, s'il l'estime opportun, intervienne pour préciser les cas d'incrimination. On sera également attentif à ce que, s'agissant de la gestion des boues, seul celui qui opère la vidange et recueille les gadoues de manière non autorisée soit susceptible d'être sanctionné¹⁴³.

Enfin, on notera au passage, bien que cela ne concerne pas directement notre propos, que, depuis l'entrée en vigueur du décret relatif au permis d'environnement, le non-respect par les autorités communales des autorisations ou du règlement de déversement dans les eaux de surface d'eaux usées provenant d'égouts publics est punissable pénalement. Le législateur a suivi les recommandations du Conseil d'Etat qui avait fustigé l'exonération pénale que comportait préalablement la législation sur les eaux de surface dès lors que le déversement provenait d'un égout public¹⁴⁶.

Décret relatif au permis d'environnement

L'exploitant est tenu à une série d'obligations susceptibles d'être sanctionnées pénalement et de faire, pour certaines d'entre elles, l'objet d'une amende administrative¹⁴⁷.

La première est, bien évidemment, de ne pas exploiter un établissement classé sans permis et de respecter les diverses conditions qui accompagnent son permis ou qui sont liées à la déclaration.

L'exploitant qui a obtenu un permis est tenu de porter à la connaissance du collège des bourgmestre et échevins au titre d'autorité compétente ou au titre de collège dans la commune où une enquête publique a eu lieu, de l'autorité compétente ou du fonctionnaire technique, la date du début de son exploitation.

Il est tenu de prendre toutes les précautions pour éviter, réduire les dangers, nuisances ou inconvénients de l'établissement ou y remédier.

Il doit signaler immédiatement à l'autorité compétente, tout accident ou incident de nature à porter préjudice à l'homme et/ou à l'environnement et est tenu de fournir toute l'assistance nécessaire aux fonctionnaires et agents compétents dans leur mission de surveillance.

L'exploitant doit encore informer l'autorité compétente et le fonctionnaire technique de toute cessation d'activité au moins 10 jours avant la survenance de l'événement, sauf en cas de force majeure.

Il doit enfin conserver l'ensemble des permis ou

déclarations, les décisions de l'autorité portant des conditions complémentaires (classe 3), et la liste des incidents ou accidents d'exploitation.

SECTION IV. DES DERNIERS DÉVELOPPEMENTS EN MATIÈRE DE RESPONSABILITÉ EN CAS DE POLLUTION CAUSÉE PAR UNE EAU DONT L'ASSAINISSEMENT N'A PAS ÉTÉ ASSURÉ CONFORMÉMENT À LA LÉGISLATION WALLONNE

Les hypothèses dans lesquelles un dommage à l'environnement pourrait se produire sont nombreuses. Nous n'avons pas l'ambition d'en faire un relevé exhaustif.

Schématiquement, on pourrait distinguer les cas dans lesquels l'origine de la pollution pourrait résider dans le fonctionnement défectueux d'un système d'épuration individuel de ceux, qui risquent de s'avérer plus fréquents, dans lesquels un dysfonctionnement survient dans la «chaîne de l'épuration collective».

Dans la première hypothèse, l'auteur du dommage sera plus aisément identifiable.

Par contre, à la suite du décret du 15 avril 1999 relatif au cycle de l'eau et instituant une Société publique de gestion de l'eau, l'ordonnancement des compétences en la matière a été modifié pour faire place également à de nouveaux intervenants dans le souci d'appréhender l'égouttage et l'épuration dans le cadre d'une politique intégrée.

Quelles seront les implications civiles de cette évolution? Celles-ci ne devraient pas fondamentalement modifier les règles du jeu, comme nous le verrons ci-après à la lumière des arrêts déjà prononcés. Reste à espérer que les cas de dommages à des tiers deviennent exceptionnels.

Les cas de dommages à des tiers les plus fréquents sont liés au fait des eaux usées collectées arrivant à un point de rejet alors que des mesures adéquates n'ont pas été prises dans l'attente de la réalisation des stations d'épuration en aval.

Dans le schéma traditionnel prévalant avant l'émergence de la S.P.G.E. et l'évolution des compétences en matière d'égouttage, de collecte et d'épuration, dès lors qu'un procès en responsabilité était intenté à la suite d'une pollution résultant d'une inadéquation entre l'égouttage et l'épuration, le plaignant trouvait traditionnellement, à la suite d'appels en garantie, de l'autre côté de la barre, deux, voire trois interlocuteurs, la commune, l'intercommunale d'épuration et la Région. L'on a pu relever, dans ces colonnes, des décisions

(145) Tout en étant conscient que dans cette hypothèse, celui qui fait évacuer ses boues pourrait être poursuivi sur la base des règles de droit pénal général.

(146) V. à ce propos, l'avis du Conseil d'Etat, *Doc. pari w.*, sess. 1997-1998, p. 86.

(147) V. art. 77 du décret relatif au permis d'environnement pour les sanctions pénales et art. 76 pour les amendes administratives.

jurisprudentielles intéressantes⁽¹⁴⁸⁾ et nous ne nous arrêterons qu'aux décisions plus récentes.

La responsabilité civile de la commune, première «cible», a pu être engagée dans la mesure où elle est responsable de l'installation et du bon fonctionnement de l'égouttage et est tenue de garantir la salubrité publique en vertu de l'article 135 de la loi communale. Commet ainsi une faute, la commune qui, malgré plusieurs importantes inondations, n'a pas pris les mesures nécessaires pour adapter son réseau d'égouttage⁽¹⁴⁹⁾, qui renvoie dans les eaux de surface les eaux qu'elle a collectées sans attendre qu'une station soit construite⁽¹⁵⁰⁾.

Les intercommunales agréées pour l'épuration des eaux usées ont pu voir leur responsabilité engagée, soit qu'elles aient commis une erreur de conception de leur station⁽¹⁵¹⁾, soit qu'elles n'aient pas adopté de mesures transitoires d'urgence nécessaires pour parer aux pollutions⁽¹⁵²⁾.

S'agissant de la responsabilité de la Région, on se souviendra que la Cour de cassation avait eu à connaître de la légalité de l'article 19 du décret du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution selon lequel «le maintien de la qualité des eaux de surface ne peut se comprendre comme entraînant une obligation à charge de la Région».

Un arrêt de la Cour d'appel de Mons estimant que cette disposition «limite les obligations de la Région» et diminue du même coup les occasions de faute» mais que «toutefois cette limitation ne dispense pas pour autant de l'obligation générale de réparer les conséquences dommageables de toute faute qui demeurerait établie», avait fait l'objet d'un pourvoi, lequel fut accueilli au motif que la décision méconnaissait la règle résultant des articles 1382 et 1383 du Code civil en vertu de laquelle la responsabilité de la Région doit s'apprécier *in concreto* par rapport au comportement qu'une administration normalement diligente et prudente aurait dû avoir dans les circonstances de la cause. Cet arrêt a pu susciter quelque perplexité, B. JADOT et X. THUNIS s'interrogeant sur le point de savoir pourquoi la Cour d'arbitrage n'avait pas été amenée par la Cour de cassation à vérifier si la

disposition précitée qui semble régler une question relevant du droit de la responsabilité civile n'excédait pas les compétences de la Région, et constatant par ailleurs que cet article 19 ne se conciliait plus avec le droit communautaire.

Les décisions jurisprudentielles où la Région fut appelée en garantie ont cependant considéré que «le fait de ne pas accorder les crédits en temps utile n'est pas nécessairement un comportement fautif»⁽¹⁵³⁾ et «qu'aucune faute propre ne peut être reprochée à la Région wallonne qui s'est limitée à liquider les subsides lors de l'exécution des travaux mais qui n'a jamais eu la maîtrise de la conception de la station d'épuration.»⁽¹⁵⁴⁾ Le même arrêt de la Cour d'appel fournit des indications intéressantes s'agissant d'une éventuelle responsabilité de l'Etat, constatant que «la responsabilité de l'intercommunale n'est en rien supprimée du fait que les services techniques de l'Etat ont contrôlé et approuvé ces études de travaux».

Il est, à ce stade, prématuré de déterminer dans quelle mesure l'intervention de la S.P.G.E. notamment dans la détermination et le financement de l'égouttage prioritaire pourrait diminuer la responsabilité des communes. On rappellera cependant que la jurisprudence semble plutôt encline à considérer que le fait de ne pas accorder les crédits à temps et à heure n'est pas constitutif de faute dans le chef de celui qui est compétent pour liquider ceux-ci.

Il reste en tout cas à espérer que les dommages à l'environnement, et donc les procès en responsabilité, diminueront sensiblement du fait de cette meilleure intégration entre l'égouttage et l'épuration...

(148) M. BOVERIE, «La transposition de la directive n° 91/271/CEE sur la collecte et le traitement des eaux urbaines résiduaires en Région wallonne et ses implications pour les pouvoirs locaux», *Amén.*, 1995, n° 4, p. 228.

(149) Trib. Namur, 17 décembre 1993, non publié.

(150) Liège (III° ch.), 11 juin 1997, *Amén.*, 1997, n° 4, p. 323.

(151) Liège (III° ch.), 11 juin 1997, *Amén.*, 1997, n° 4, p. 323.

(152) Civ Neufchâteau, 19 février 1987, *Amén.*, 1998, n° 1, p. 58.

(153) Civ Neufchâteau, 19 février 1987, *Amén.*, 1998, n° 1, p. 58.

(154) Liège (III° ch.), 11 juin 1997, *Amén.*, 1997, n° 4, p. 323.