

AVIS

ENV.23.113.AV

Stratégie intégrale sécheresse. Avant-projet de décret modifiant le Livre II du Code de l'environnement contenant le Code de l'eau en ce qui concerne la gestion des épisodes de pénurie d'eau et de pénurie d'eau imminente

Avis adopté le 29/09/2023

DONNEES INTRODUCTIVES

Demandeur : Madame Céline TELLIER, Ministre de l'Environnement

Date de réception de la demande : 1/08/2023

Délai de remise d'avis : 45 jours (délai prolongé au 29 septembre)

Préparation de l'avis : Assemblée « Eau »
(2 réunions : 23/08/2023 et le 20/09/2023)
Le dossier a été présenté au Pôle le 23/08/2023 par M. SMOOS (SPW) et M. DELLOYE (Cabinet Tellier)

Approbation : Par procédure électronique.
A l'unanimité.

Brève description du dossier :

Dans le contexte global du changement climatique dont les effets sont bien visibles en Wallonie et de la Stratégie intégrale sécheresse, l'avant-projet de décret vise à modifier le Livre II du Code de l'environnement, contenant le Code de l'eau, en ce qui concerne la gestion des épisodes de pénurie d'eau ou de pénurie d'eau imminente. Le projet de texte s'articule selon trois axes :

- la priorisation des besoins en eau selon trois types (besoins prioritaires et essentiels, besoins importants et besoins non prioritaires) ;
- une habilitation du Gouvernement pour organiser les seuils d'alerte et la mise en place de mesures de restriction des usages de l'eau en cas de pénurie d'eau ;
- le transfert au Gouvernement wallon de la compétence du distributeur d'eau de mettre en place des mesures de restriction des usages de l'eau.

1. COMMENTAIRES GENERAUX

1.1. Préambule

Le Pôle souligne que l'eau est un atout majeur de la Wallonie qu'il convient de préserver par une gestion globale et durable. Le Pôle soutient toutes les mesures favorisant les économies d'eau. Il convient d'en organiser le partage équitable, efficace et dans l'intérêt général en y associant une maîtrise des accès en fonction de l'opportunité en regard des risques qualitatifs et quantitatifs et en visant l'optimisation des besoins par des usages parcimonieux de l'eau. C'est essentiel pour que les dispositifs de priorisation des usages et les restrictions dont il est question dans le projet de décret continuent à relever de la gestion de situations exceptionnelles.

1.2. Appréciation générale

Le Pôle environnement accueille favorablement l'avant-projet de décret qui permettra de disposer d'une base légale pour les futures décisions de restrictions d'usage de l'eau en cas de pénurie d'eau. En effet, ce décret permettra de fixer un cadre auquel se fier en cas de crise et éviter ainsi la prise de décisions dans l'urgence avec des conséquences pouvant être non réfléchies et dommageables et d'arbitrer les usages en cas de sécheresse afin de limiter au maximum les conséquences de celles-ci sur l'environnement naturel et sur les risques de ne pouvoir assurer les usages essentiels.

En habilitant le/la Ministre à prendre ces mesures, il rendra également possible de coordonner la gestion de crises potentielles et d'assurer la cohérence des actions. A cet égard, le Pôle juge favorablement l'idée que le/la Ministre puisse décider de restrictions d'eau à la place de la commune tout en soulignant qu'il faut toujours veiller à ce que cette décision soit prise sur base d'éléments techniques concrets à une échelle géographique appropriée.

Certaines restrictions visant des activités reprises comme non prioritaires ne sont pas anodines, en particulier pour les acteurs économiques au regard de leur potentiel impact socio-économique. Ces restrictions doivent être réfléchies, mesurées, ciblées, prises sur des bases objectives et maîtrisées. Les conséquences de celles-ci doivent être identifiées et mesurées.

Enfin, le système devra être agile et réactif, pour limiter au maximum les potentiels impacts environnementaux et socio-économiques.

2. Commentaires particuliers

2.1. Distinction entre les besoins prioritaires et essentiels, importants et non prioritaires (Art.3)

Le Pôle souhaiterait que les besoins soient classés dans le sens inverse en commençant par les besoins non prioritaires.

Le Pôle soutient l'option de distinguer clairement les usages essentiels des usages qui ne le sont pas. Cependant le projet de texte devrait, au contraire de la méthode proposée actuellement, couvrir le plus de situations possibles dans la distinction des besoins prioritaires et non prioritaires.

De plus, le Pôle estime, qu'en complément à ce qui est prévu dans le texte, et une fois les besoins classés en sens inverse, il conviendrait de créer une première catégorie intitulée « *besoin non prioritaires et sans impact sur les activités socio-économiques ou l'environnement* » qui identifie les besoins qui n'ont aucun

impact économique et pourraient faire l'objet des premières mesures de restriction (comme les activités récréatives exercées comme hobby, le nettoyage des véhicules à usages privés, l'arrosage des pelouses, des espaces publics, le remplissage des piscines privées, ...).

Au point « 1^o besoins prioritaires et essentiels » :

- il y aurait lieu de préciser ce qu'on entend par « a) ... besoins collectifs...d'alimentation... ». Le Pôle estime que les besoins alimentaires ne se limitent en effet pas à fournir l'eau aux fins d'abreuvement de la population mais sont aussi indispensables à l'ensemble des maillons de la chaîne alimentaire, de la production primaire à la distribution y compris les aspects sanitaires. Ces aspects nécessitent d'être précisés ;
- le Pôle s'interroge sur la portée exacte des termes « a) ... besoins...individuels de santé... » ;
- le Pôle propose de développer le point « a) ...sécurité publique » en incluant au minimum la sécurité d'infrastructure stratégique mais également la sécurité pour garantir l'intégrité des installations industrielles, de leurs riverains et de leurs travailleurs ;
- le Pôle demande plus de détails dans la Note au Gouvernement wallon sur ce que l'on entend dans le point b) par « production d'énergie à grande échelle » ;
- le point 1^o c) « protection de l'environnement naturel en vue d'éviter des préjudices écologiques graves » comprend une définition à sa suite qui aurait mieux trouvé sa place dans les définitions (article D.2) et trouverait à être précisée quant à son opérationnalité. Le Pôle estime également que la notion de « préjudices écologiques graves » devrait être mieux définie ;
- en lien avec le point 1^o d), le Pôle estime important lors d'une gestion de crise qu'une attention particulière soit accordée au bien-être animal et que toutes les mesures nécessaires soient prises pour limiter leur impact ;
- enfin, il semble également important de s'assurer que la production de médicaments/vaccins et autres produits de santé et d'hygiène soient repris explicitement, au minimum en explications dans la Note au Gouvernement wallon, dans les priorités du point 1^o.

Au point « 2^o Besoins importants ou relevant d'une activité à haute valeur ajoutée socio-économique » :

- le Pôle propose de laisser sous ce point l'ensemble des activités à haute valeur ajoutée socio-économiques indépendamment de leur consommation en eau. De plus, le Pôle s'interroge sur l'opportunité d'ajouter d'autres critères de pondération dans l'application du concept d'« activité à haute valeur ajoutée socio-économique ».

2.2. Passage d'une catégorie à l'autre

Le Pôle soutient une mise en œuvre progressive et proportionnée des mesures de restrictions d'usage. Or, tel qu'il est rédigé, le texte du décret peut être compris dans le sens que les mesures de restriction de l'approvisionnement en eau seraient en « on/off » d'une catégorie à l'autre. Il conviendrait de préciser que ce n'est pas l'intention du législateur.

2.3. Révision des permis d'environnement

Le Pôle note qu'une partie importante de la gestion de pénurie sur les prises d'eau privées se fera via une révision des permis incluant les divers mécanismes du décret (seuil d'alerte/seuil de crise). Le Pôle salue l'intention de mettre en place une législation concertée directement avec les acteurs, afin d'être adaptée aux réalités et possibilités de chacun.

Le Pôle s'interroge toutefois sur la capacité de l'administration de mener ce travail « au cas par cas ».

Le Pôle rappelle que l'administration a déjà été engagée à faire ce même travail de révision des permis dans le cadre des PGDH₃ et insiste donc pour que ces deux processus soient concertés afin de ne réviser qu'une seule fois chaque permis quand il y a lieu. De plus, le Pôle plaide pour que la méthodologie de ces révisions soit connue. Les révisions doivent être priorisées en fonction du niveau de risque de stress hydrique de la zone et les mesures imposées doivent être prévisibles pour les porteurs de nouveaux projets, ou les acteurs déjà en activité sur le territoire.

Par ailleurs, le Pôle s'interroge sur la souplesse du système (valeurs seuil) dans le cadre du permis d'environnement et sur sa possible adaptation sur base des apprentissages et évaluation de la méthode.

Le Pôle souligne enfin l'importance d'évaluer l'impact socio-économique des mesures qui seront imposées au travers du permis, ainsi que la praticabilité de celles-ci.

2.4. Seuils d'alerte et de crise et phase de pré-alerte

Le Pôle n'ayant pas connaissance des valeurs des différents seuils et des méthodes de détermination de ceux-ci, il ne peut se prononcer sur la capacité du dispositif à atteindre ses objectifs. Or la fixation des différents seuils aura une importance cruciale pour la suite des travaux et la mise en œuvre du dispositif.

Le Pôle encourage l'administration à faire tourner le modèle de définition de seuils d'alerte et de crise sur des données anciennes (afin de pouvoir chiffrer le nombre de fois où ces seuils auraient pu être dépassés s'ils avaient existé dans le passé) mais également sur des scénarios prospectifs intégrant les effets du dérèglement climatique.

Le Pôle souligne également l'importance de préciser les modalités de définition et d'application des seuils d'alerte relatifs aux dommages aux écosystèmes aquatiques et à la mortalité des espèces.

Outre la phase d'alerte et de crise, le Pôle soutient l'opportunité de prévoir, le plus en amont possible, une information vers les acteurs économiques susceptibles d'être touchés par une mesure de restriction afin de leur permettre de s'y préparer.

2.5. Communication

Le Pôle souligne toute l'importance de la communication qui entourera le dispositif.

Tout d'abord, il s'agit d'éviter les comportements qui aggraveraient la situation de pénurie (surstockage, etc.) en réalisant des campagnes de sensibilisation appropriées. Pour réussir, la démarche doit être citoyenne et partagée. Il est donc essentiel que tous les acteurs comprennent et partagent la nécessité de fournir des efforts.

Ensuite, lorsqu'il s'agit d'appliquer des restrictions à des activités économiques, c'est toute la chaîne de communication qui doit être efficace. Une pénurie d'eau est relativement prévisible (contrairement à une pénurie d'électricité par exemple). Les questions de qui, quoi, quand et combien doivent être bien préparées et communiquées en amont vers les utilisateurs finaux pour limiter au maximum les impacts.

Enfin, le système devra être agile et réactif, pour limiter au maximum les potentiels impacts.

2.6. Contrôles

Le Pôle insiste sur l'importance de mettre en œuvre les moyens nécessaires (sensibilisation, communication, contrôles...) pour s'assurer d'une bonne application des mesures imposées aux « *besoins non prioritaires et sans impact sur les activités socio-économiques ou l'environnement* » pour passer progressivement aux niveaux de restrictions suivants, depuis les besoins non prioritaires jusqu'aux besoins essentiels.

Le Pôle s'interroge enfin sur l'organisation des contrôles par les autorités compétentes (Communes, Provinces, SPW, ...) pour vérifier la bonne application sur le terrain des mesures de restrictions.

2.7. Cas particulier des citernes à eaux de pluie

Le Pôle insiste pour que les citernes à eau de pluie domestiques soient incluses dans le dispositif. La moitié des maisons construites après 1990, notamment, utilisent en effet l'eau de pluie pour les usages intérieurs (WC, sanitaires, lessives...), représentant une grande partie de la consommation des ménages concernés. En période de sécheresse, la citerne d'eau de pluie se vide rapidement et ces usages sont reportés sur le réseau de distribution, créant des augmentations de consommation importantes au moment où la demande est déjà la plus élevée.

Or, l'essentiel des difficultés rencontrées sur les réseaux de distribution lors des sécheresses de ces six dernières années étaient le résultat d'augmentations des consommations sur des réseaux qui ne pouvaient plus suivre. Ne pas en tenir compte risque de passer à côté d'un paramètre essentiel de gestion de la crise.

Il serait en revanche pertinent de faire la distinction entre les citernes des particuliers et les réserves d'eau constituées à plus grande échelle, pour garantir le fonctionnement d'installations et la continuité d'activités agricoles ou industrielles par exemple. Le Pôle souligne en outre, qu'il serait par ailleurs intéressant d'encourager à terme, à la fois les réserves à grandes échelles et la mise en place de citernes chez les particuliers, afin de réduire la sollicitation des ressources naturelles.

Le Pôle rappelle enfin que certains prélèvements d'eau ne sont pas soumis à permis et nécessiteraient une gestion spécifique.

2.8. Comités d'experts et Comités locaux pluridisciplinaires

Le Pôle souligne que le Comité d'experts, dont il est fait référence dans le mécanisme d'activation des restrictions, devra faire l'objet d'une attention particulière.

Par ailleurs, des comités locaux pluridisciplinaires incluant les Contrats de rivière, les distributeurs, les opérateurs économiques et les autres usagers (pêcheurs, etc.), à l'image de ce qui existe au niveau du barrage de Nisramont, devraient être créés afin d'augmenter les capacités et la rapidité de réaction.

2.9. Evaluation du dispositif

Le Pôle salue la proposition qui est faite de faire un état des lieux annuel de la mise en œuvre du décret au Parlement wallon. Cela permettra d'évaluer les impacts réels du texte, sa praticabilité et de l'adapter le cas échéant.

Le dispositif devra absolument faire l'objet d'une évaluation à moyen terme après un temps de retour d'expérience suffisant. Le Pôle estime important de mentionner une clause de rendez-vous pour le réexamen du texte à une échéance raisonnable.

Le Pôle estime que le rapport devrait également contenir une évaluation du préjudice économique induit par les mesures prises.

2.10. Place du dispositif dans le Code de l'eau

Tel que prévu à l'article 1^{er} du présent projet de décret, le Pôle s'étonne que les articles relatifs à la gestion de la pénurie d'eau soient mentionnés dans le Code de l'eau, directement après les généralités, comme si la gestion de la pénurie était l'objet principal de la législation sur l'eau. L'insertion dans la gestion du cycle anthropique de l'eau (partie III du Code) aurait été plus pertinente. Puisqu'il s'agit de régulations d'usages, cela y a toute sa place.

2.11. Dispositions prévues aux articles 2 et 9

En référence à l'article 2 du projet de décret, si le vocable « *pénurie d'eau* » paraît adéquat, le mot « *pénurie d'eau imminente* » semble quant à lui exagéré. Le Pôle propose de le remplacer par « *risque de pénurie* » qui correspond mieux au code orange défini afin d'anticiper bien en amont de la crise.

Le Pôle relève que les dispositions prévues à cet article sont également applicables aux réseaux de distribution privés non destinés à la consommation humaine.

Le Pôle estime en outre qu'il serait nécessaire d'établir un ordre de priorité.

Le Pôle relève que l'article 9 fait référence à une infraction de deuxième catégorie insérée par l'article D.411. En revanche dans la Note au Gouvernement wallon, dans l'exposé des motifs et dans le commentaire des articles, il est fait référence à une infraction de troisième catégorie insérée par l'article D.412.

3. Points d'attention pour les futurs AGW

Le Pôle souligne que ce décret devra être suivi de plusieurs AGW pour être parfaitement opérationnel. Il s'interroge sur le timing de mise en œuvre de ces AGW et insiste pour que ceux-ci soient adoptés dans les meilleurs délais.

Au vu des implications de certaines mesures et de la spécificité de certains secteurs et composantes de l'environnement, le Pôle demande une concertation en amont de ces futurs arrêtés d'exécution.

Le Pôle insiste pour que ces arrêtés d'exécution soient le plus précis possible afin de ne pas laisser de place à l'interprétation des mesures.