

AVIS d'initiative

ENV.23.89.AV

Avant-projet de décret relatif à la sécurité
d'exploitation des barrages-réservoirs

Avis adopté le 26/07/2023

DONNEES INTRODUCTIVES

Préparation de l'avis d'initiative : Assemblée « Eau »
(2 réunions : 28/06 et 12/07/2023)
Le dossier a été présenté au Pôle le 28/06/2023
par Mme DEFRISE (Cabinet Henry).

Approbation : Par procédure électronique.
A la majorité (abstention de la FWA).

Brève description du dossier :

L'avant-projet de décret s'inscrit dans le cadre des recommandations émises par la Commission d'enquête sur les inondations de juillet 2021 qui pointe notamment la nécessité de disposer d'un cadre légal spécifique, afin de disposer d'un système de gestion de la sécurité d'exploitation des barrages-réservoirs cohérent et clair.

Ce texte normatif a les objectifs suivants :

- définir les rôles et les obligations des exploitants des barrages-réservoirs ;
- établir la mise en place d'un contrôle externe professionnel et indépendant, chargé exclusivement de contrôler la gestion et/ou exploitation des barrages-réservoirs ;
- instaurer une autorité wallonne de sécurité des barrages-réservoirs qui veillera à l'application des normes sur la sécurité des barrages-réservoirs ;
- créer un comité de consultation pour chaque bassin versant, chargé d'émettre des recommandations concernant les modalités locales de traduction des orientations stratégiques en matière de sécurité des barrages-réservoirs définies préalablement par le Gouvernement.

1. COMMENTAIRES GENERAUX

- Le Pôle salue l'attention portée par la Région à la gestion de la sécurité des barrages-réservoirs et souligne l'importance d'aborder les questions y liées avec la plus grande sérénité, dans le contexte post-inondations où le traumatisme reste vif pour les citoyens comme pour les professionnels de la gestion de ces ouvrages.
- Le Pôle accueille favorablement la mise en place d'un contrôle externe professionnel et indépendant sur ces infrastructures sensibles dont le dysfonctionnement peut potentiellement avoir un impact majeur sur l'environnement et la population. Les rapports émis dans ce cadre permettront de mettre en question les démarches internes existantes et enrichiront la gestion des risques réalisée par les exploitants, dans un esprit d'amélioration continue.
- Le Pôle insiste sur l'importance de veiller à ce que la gouvernance mise en place par le texte soit proportionnée aux enjeux et présente la souplesse nécessaire pour garantir l'indispensable agilité requise dans la gestion de la sécurité d'infrastructures sensibles, particulièrement en phase de crise.
- Le Pôle constate que l'analyse des documents ne permet pas de s'assurer que l'articulation du texte proposé avec les dispositions préexistantes (Code de l'eau, PGRI, Directive (UE) 2022/2557 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2022 sur la résilience des entités critiques...) ou encore les textes en cours de trajet parlementaire (projet de Décret relatif à la gestion des risques et des crises par la Région wallonne) ait été vérifiée.
- La question fondamentale de la garantie de l'Autorité wallonne de sécurité des barrages doit retenir la plus grande attention, comme développé ci-dessous à l'occasion des remarques particulières.
- La mise en œuvre complète du dispositif proposé nécessite un grand nombre d'arrêtés d'exécution encore en gestation à ce jour. La pertinence de l'analyse du Pôle s'en serait trouvée optimisée s'il avait pu prendre connaissance de l'ensemble du dispositif.
- Le Pôle regrette toutefois que le champ d'application de cet avant-projet de Décret se limite aux quinze barrages-réservoirs nommément cités dans la note justificative et estime que les barrages régulant la navigation intérieure sur les cours d'eau navigables (Meuse, Escaut, canaux) devraient également rentrer dans le champ d'application de cet avant-projet de Décret. Le Pôle relève d'ailleurs à ce propos que la définition de barrage-réservoir peut parfaitement convenir pour ces barrages.
- Plus particulièrement, le Pôle relève que la gestion de certains barrages sur la Meuse a des incidences sur l'écoulement des égouts communaux et des installations de démergement alors que les gestionnaires de ces infrastructures, pourtant essentielles, ne sont aucunement consultés dans le cadre de cette gestion.
- Sur un plan plus formel, le Pôle se demande pourquoi l'instrument choisi n'est pas intégré dans le Code wallon de l'Eau, au même titre que la gestion des cours d'eau et des voies navigables.
- Au sujet des dérogations aux mesures de sécurité que le Gouvernement wallon peut octroyer : le Pôle formule des inquiétudes quant à l'application de cette disposition au barrage de Nisramont. Celui-ci n'ayant pas été construit pour être définitif, il apparaît comme le plus sensible même s'il est, proportionnellement aux autres barrages concernés, moins grand.
- Le Pôle estime que les préoccupations environnementales ne semblent pas suffisamment prises en compte, notamment en cas de nécessité de délester et de pollution.

2. COMMENTAIRES PARTICULIERS

2.1. Chapitre 1^{er} - Dispositions préliminaires

2.1.1. Section 1^{ière} - Définitions

Article 1er, § 1er

- « 6° le propriétaire du bien-fonds : celui qui détient la propriété du terrain, respectivement la surface géographique sur lequel le barrage-réservoir et sa réserve sont érigés ». Outre que le concept défini semble vieillot sinon obsolète, le Pôle ne comprend pas la signification des mots « respectivement » et « sur lequel » dans le contexte dans lequel ils sont formulés.
- « 15° la visite sur site » : l'expression définie est triviale et ne nécessite pas de définition en tant que telle. En revanche, le contenu de la définition contient des éléments normatifs qui devraient faire l'objet d'un article (qui fait la visite, qu'en résulte-t-il, ...).
- « 19° le bassin versant » : ici aussi l'expression est triviale mais ne s'applique pas exclusivement aux seuls barrages-réservoirs. Il y a donc un doute sur la pertinence de cette expression.
- « 24° les règles techniques » et « 25° les dispositions techniques » : les définitions sont proches et la distinction entre leurs valeurs normatives n'est pas très claire.
- Définitions 4°, 24 et 25 : il n'est pas recommandé d'utiliser le pluriel dans les définitions.
- Certains concepts mériteraient une définition comme :
 - o La cote instantanée du lac (article 1^{er} §1^{er} 5°) ;
 - o Le volume mort (article 2 §1^{er}) ;
 - o Les eaux limitrophes (section 3) ;
 - o Le Comité de secteur (section 1^{ère} du chapitre 4) ;
 - o Culture juste (article 26 §1^{er}).

Article 1^{er}, § 2

- Formellement, il manque les mots « est habilité » entre le mot « et » et le mot « à ».
- Sur le fond, l'habilitation donnée ici au Gouvernement paraît extrêmement large et mériterait d'être balisée plus étroitement par le décret.
- On peut en outre s'interroger sur la place de ce paragraphe relatif à l'habilitation donnée au Gouvernement dans l'article consacré aux définitions.

2.1.2. Section 3 - Barrages-réservoirs en eaux limitrophes

Les « eaux limitrophes » étant des parties du réseau hydrographique qui forment frontière entre états (voire entre régions), le Pôle s'interroge sur la pertinence de cette section dans la mesure où les 15 barrages-réservoirs concernés par le Décret ne semblent pas relever de cette définition.

2.2. Chapitre 2 - L'Autorité wallonne de sécurité des barrages-réservoirs, l'Organisme de contrôle externe

2.2.1. Section 1^{ière} - L'autorité wallonne de sécurité des barrages-réservoirs

Article 4, § 1^{er}

- Le mot « créé » doit être remplacé par le mot « crée ».
- Le Pôle s'interroge sur l'intérêt de créer cette autorité au niveau régional dès lors qu'il existe déjà un Comité belge des Grands Barrages au niveau fédéral. Le Pôle s'interroge également sur la composition de cette autorité, créée au sein du Service public de Wallonie et dont semble donc exclu tout organisme externe à l'administration.
- Sans mettre en doute l'intégrité des personnes qui la composeront, le Pôle craint, qu'en cas de problème, l'administration se trouve à la fois juge et partie ce qui, même si cette autorité est réputée impartiale et indépendante, n'est pas sain en termes de gouvernance.
- Le Pôle insiste pour que le système mis en place exclue tout risque de conflit d'intérêt.

Article 5

- Le périmètre des règles techniques qui relève du Gouvernement, pas plus que celui des directives techniques relevant du Ministre, n'apparaît pas très clairement à la lecture des textes.
- Par ailleurs, le Pôle se pose la question de savoir si ces règles et directives techniques ainsi inscrites dans l'arsenal réglementaire (AGW, Arrêté ministériel) auront vocation à se substituer à l'arsenal contractuel en vigueur aujourd'hui et qui organise notamment l'articulation des contraintes liées aux différentes fonctions des barrages. Dans l'affirmative, la question de la dynamique mise en place pose question, le cheminement pour arrêter ou modifier une directive technique s'avérant plus lourd et moins agile que l'organisation des interactions par voie contractuelle entre professionnels responsables et techniquement qualifiés.

Article 6

Cet article n'est pas très clair en ce sens qu'il semble exprimer que les missions de l'organisme de contrôle externe lui sont confiées par voie décrétales et par arrêtés d'exécution. Le Pôle présume que ces missions seront confiées par marchés publics.

Article 9

Auprès de qui l'Autorité wallonne de sécurité des barrages peut-elle exiger la mise en place d'une procédure ou mécanisme de décision relatif à la gestion anticipative et au délestage des barrages réservoirs en cas d'avertissement pré-alerte ou alerte de crue ? Vu la multiplicité d'exploitants assurant la mise en œuvre des différentes fonctions des barrages réservoirs, n'appartient-il pas au Gouvernement de se saisir directement de la question et, au regard des enjeux de sécurité en présence, un tel dispositif ne doit-il pas être d'office mis en place ?

Article 10

Cet article vise à faire émerger une « *just culture* », non définie dans le texte mais expliquée dans le commentaire de l'article. On notera que cette expression anglaise est traduite dans le corps de l'article 26 en « *culture juste* ». Sans remettre en cause le bien-fondé de l'approche. Le Pôle considère que ces dispositions relèvent de la gestion managériale des exploitants et ne doivent pas se retrouver dans un texte à caractère normatif. Cela crée un précédent qui pourrait s'appliquer à bien d'autres actions publiques pouvant mettre la population ou les biens en danger.

2.2.2. Section 2 - L'organisme de contrôle externe

Articles 11 à 14

- Il convient de relever que le commentaire des articles cite parmi les objectifs du contrôle externe l'analyse des données d'auscultation fournies par l'exploitant des barrages réservoirs et/ou par l'exploitant d'autres conduites de prise d'eau. Or, si l'en s'en réfère aux définitions, de l'article 1^{er}, au 13^o en l'occurrence, on comprend que le rapport d'auscultation ne concerne que l'exploitant du barrage-réservoir (l'ouvrage d'art en tant que tel).
- Ce point mérite d'être clarifié. De manière générale, il convient de confirmer que lorsqu'une disposition n'évoque pas explicitement l'exploitant d'autres conduites de prise d'eau et d'autres installations, elle ne leur est pas applicable. A défaut, il devient impossible de circonscrire précisément le contour de responsabilités des uns et des autres.

Article 12

- Les dispositions de cet article ressemblent davantage à des clauses d'un cahier spécial des charges pour un marché public qu'à des dispositions décrétales.
- Le Pôle estime qu'il serait sans doute opportun de préciser dans ce chapitre qui paie les prestations de l'organisme de contrôle externe.

Article 13

Dans le commentaire relatif à l'article 13, il y a lieu de se référer à l'article 6, alinéa 2 et non à l'article 7, alinéa 2.

Article 14, § 2

- Au 9^o, il est indiqué que : « *l'organisme de contrôle externe (...) vérifie le PIU tous les cinq ans, et assure une mission d'assistance technique à l'élaboration des plans d'urgence. A cet effet il réalise des analyses périodiques des différents scénarios au travers des analyses des risques de sécurité et des évolutions techniques. Ces analyses des situations de crises étudiées incluent : les crises hydrologiques, le black-out électrique, les problèmes géologiques, sismiques, la pollution, les situations de malveillance, de terrorisme, de cyberattaque, de conflits armés, entre autres. Il peut réaliser des audits pour des stress-tests* ». Une intégration au Code de l'Eau paraîtrait justifiée ou à tout le moins que ce dernier fasse référence à ce nouveau décret.

- Le Pôle constate qu'au vu de leurs usages à savoir la production d'eau de distribution et d'électricité, ainsi que le soutien d'étiage pour la navigation fluviale et l'écrêtage de crues, d'autres objectifs ont été assignés aux ouvrages, dès leur conception ou ultérieurement, de sorte qu'ils constituent en grande majorité des ouvrages multi-objectifs, permettant de répondre à plusieurs enjeux de la société en lien avec la ressource en eau.

2.3. Chapitre 3 - L'exploitant

- Dans tous les articles de ce chapitre, à l'exception notable de l'article 18, chaque action de gestion est réalisée soit par *l'exploitant du barrage-réservoir* soit par *l'exploitant des autres conduites de prises d'eau et d'autres installations*, en fonction des installations qu'ils gèrent. Cette rédaction n'est pas claire quant aux responsabilités de chacun, comme à l'article 15, lorsqu'il s'agit de s'assurer de la protection de la population et de l'environnement en aval de l'ouvrage.
- Ce décret aurait eu le mérite de clarifier ces responsabilités, ce qu'il ne fait manifestement pas.

Article 17

- La première phrase de l'article 17 peut être reformulée dans la même manière.
- 3° et 4° : la liste des améliorations à réaliser ne se confond-elle pas avec le plan d'action correctif. Dans l'affirmative, la rédaction peut être simplifiée pour éviter toute ambiguïté.
- 17° pour l'application de cette décision, il conviendra que la Région wallonne précise les modalités de participations de tous les exploitants concernés à l'élaboration des PGRI.

2.4. Chapitre 4 - Consultation

2.4.1. Section 1^{ière} - Comité de secteur

Article 20

La notion de « Comité de secteur » n'est pas définie. S'agit-il du CGGB ?

2.4.2. Section 2 - Comité de consultation de bassin

Article 21

Il est créé un comité de consultation par bassin versant (on présume qu'il s'agit du bassin versant de chaque barrage-réservoir) dans lequel participe la « *population concernée* ». Le Pôle estime que la population la plus concernée par la gestion d'un barrage n'est pas celle qui vit dans le bassin versant du barrage mais bien celle qui se trouve à l'aval de celui-ci.

Article 22

- Le Comité de consultation de bassin peut être saisi par l'Autorité wallonne de sécurité des barrages-réservoirs qui en assure en plus la présidence. La question de l'indépendance peut à nouveau être posée.
- Le Pôle salue l'intégration des Contrats de rivière (CRW) à cette structure mais regrette que d'autres associations environnementales ne soient pas représentées.

Article 24

- Il y est question de la gestion des infrastructures, terme non défini à l'article 1^{er}. Par souci de clarté, le texte devrait se référer aux notions définies : barrages-réservoirs, autres conduites de prises d'eau, etc.
- Il convient également de préciser de quelles « mesures » parle cet article : les règles et directives techniques ? Que signifie concrètement tenir compte de différentes fonctions du barrage-réservoir concerné ?
- Au § 5 : quelle forme juridique prend la définition de la réserve d'emportement évolutive ? Règle technique ? Directive technique ? Autre ?

2.5. Chapitre 5 - Sécurité des infrastructures et de la population

2.5.1. Section 1^{ière} - Exploitation

Article 24, § 2

Cet article précise qu'il appartient au Gouvernement de décider quelles fonctions du barrage-réservoir sont prédominantes dans les mesures de sécurité qui doivent être prises, après audition des exploitants concernés. A défaut d'accord, une décision est prise, après consultation éventuelle de *spécialistes reconnus de la technique* et de *l'industrie de l'énergie*. Le Pôle s'interroge sur la qualification requise pour être un « spécialiste reconnu de la technique » et sur les raisons qui font que seule l'industrie de l'énergie serait consultée. Le Pôle rappelle que l'eau potable est une fonction essentielle de la société, au même titre que la production d'énergie (Directive CER précitée) et que les incidences environnementales éventuelles devraient être mieux prises en compte.

2.5.2. Section 2 - Communication sur les risques

Article 25

Le Pôle présume que l'expression « les risques de fonctionnement de l'ouvrage » doit se lire « les risques de dysfonctionnement de l'ouvrage ».

2.6. Chapitre 6 - Contrôle

Section 1^{ière} Contrôle par l'autorité wallonne de sécurité des barrages-réservoirs

Article 29

La formulation du § 1^{er} rend sa portée difficilement compréhensible.

2.7. Chapitre 7 - Traitement des données à caractère personnel

Article 31

Cet article est entièrement consacré au traitement des données dans le contexte de la protection des données à caractère personnel. Néanmoins, le commentaire de l'article en question mentionne que le décret, pour son système de sanctions, se réfère aux dispositions du décret du 19 mars 2009 relatif à la conservation du domaine public routier et des voies hydrauliques qui sont applicables aux barrages réservoirs. Cette phrase doit être supprimée ou, si telle est la volonté, d'intégrer le commentaire de l'article 29.

2.8. Chapitre 8 - Dispositions diverses et transitoires

Article 32

La mise en place effective du contrôle externe sera tributaire pour les exploitants publics des délais nécessaires pour l'organisation d'une procédure de désignation via marché public.

2.9. Chapitre 9 - Dispositions modificatives

Article 33, 1°

- Cet article insère un paragraphe 3° dans l'article 1^{er} paragraphe 2 du Décret du 29 octobre 2015 portant création de fonds budgétaires en matière de routes et de voies hydrauliques, l'article 1^{er} étant relatif aux recettes du Fonds des études techniques.
- Le paragraphe 3° inséré est donc la recette *résultant des prestations de l'autorité wallonne de sécurité des barrages-réservoirs*. Le Pôle ne perçoit pas à quoi correspondent ces recettes qui ne sont évoquées nulle part dans le Décret.

2.10. Conclusion

- En conclusion, le Pôle estime nécessaire de clarifier les modes d'action et les responsabilités portées par les gestionnaires d'ouvrages tels que les barrages-réservoirs, ouvrages qui remplissent des fonctions essentielles et multiples et qui présentent, potentiellement, des risques importants pour la population vivant en aval de ceux-ci et pour l'environnement.
- L'impression générale donnée par cet avant-projet de Décret est le déploiement d'un cadre administratif relativement complexe qui pourrait conduire à déresponsabiliser les personnes qui, concrètement, dans leur quotidien mais surtout en situation de crise, doivent prendre les bonnes décisions au bon moment, souvent en des temps très courts et sans disposer d'informations complètes et pertinentes.
- Le Pôle s'étonne que, dans le développement d'une culture du risque, le législateur n'ait pas inclus dans sa proposition les barrages wallons établis sur les voies navigables.
- Le Pôle recommande donc à tout le moins :
 - o d'étendre la portée de l'avant-projet de Décret aux barrages sur les voies navigables qui répondent à la définition de l'article 1^{er}, § 1^{er}, 5° ;
 - o de simplifier la structure et les procédures administratives mises en place ;
 - o de se référer davantage au CGGB comme garant de la sécurité des barrages ou, à tout le moins, garantir une vraie indépendance de l'Autorité wallonne de sécurité en y associant des représentants externes à l'administration.