

CONSEIL D'ETAT · RAAD VAN STATE LEGISLATION · WETGEVING L
16-04-1984
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de la Région wallonne pour l'Eau, l'Environnement et la Vie rurale, le 2 avril 1984, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "modifiant l'arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques", a donné le 4 avril 1984 l'avis suivant :

1. Objet du projet.

L'arrêté en projet tend essentiellement à apporter certaines modifications à l'arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques.

Le but de ces modifications est de substituer des autorités régionales aux autorités nationales chargées de mettre en oeuvre et d'appliquer les dispositions de ce règlement général.

C'est ainsi que "les compétences attribuées au Ministre de l'Emploi et du Travail par l'arrêté royal du 9 février 1976 (...) (seraient) exercées par le Ministre, Membre de l'Exécutif régional wallon, qui a l'environnement dans ses attributions" (article 1er du projet). Ce dernier serait substitué également au Directeur général de l'Administration de la sécurité du travail dans l'accomplissement de la mission qui incombe à celui-ci en vertu de l'article 7 du règlement général sur les déchets toxiques (article 2 du projet). La Direction générale des ressources naturelles et de l'environnement du ministère de la Région wallonne remplirait les missions dévolues à l'Administration (nationale) de l'hygiène et de la médecine du travail par les articles 12 et 15 du règlement général (article 4 du projet). Une nouvelle Commission d'agrération remplacerait celle dont la composition est fixée à l'article 8 du règlement (article 3 du projet).

Par ailleurs, il est prévu que les redevances perçues au profit de l'Etat à l'occasion de l'introduction de demandes d'agrération ou d'autorisation sur la base des articles 24 et 25 du règlement général sur les déchets toxiques seraient établies désormais au profit de la Région (articles 5 et 6 du projet).

.../...

Enfin, aux termes de l'article 7 du projet, des fonctionnaires régionaux seraient habilités à surveiller l'application du règlement général sur les déchets toxiques.

D'après les renseignements donnés au Conseil d'Etat, ces adaptations revêtent, aux yeux de l'Exécutif régional, un caractère d'urgence en raison de la circonstance que les autorités et l'administration nationales, considérant que la Région est désormais compétente en ce qui concerne les déchets, y compris les déchets toxiques, ne prennent plus aucune décision ni aucune mesure pour l'application du règlement général sur les déchets toxiques et, par exemple, transmettent à l'administration régionale les demandes d'autorisation d'acquisition ou d'importation de déchets toxiques.

2. La compétence de la Région en matière de déchets toxiques.

L'arrêté en projet suscite une délicate question de compétence : l'Exécutif régional est-il compétent pour modifier le règlement général sur les déchets toxiques et des autorités régionales doivent-elles être, dans tous les cas, substituées aux autorités nationales pour l'application de ce règlement ?

Certes, l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles attribue, apparemment sans réserve, compétence aux Régions dans la matière de "l'enlèvement et (du) traitement des déchets".

Il est pourtant certain, tout d'abord, que le législateur national et, dès lors, le pouvoir exécutif national demeurent seuls compétents en ce qui concerne les déchets radioactifs. Ceci résulte clairement de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, de la loi spéciale, qui exclut formellement de la compétence des Régions "le cycle du combustible nucléaire".

.../...

Mais les travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, malgré une certaine confusion dans les discussions qui ont eu lieu au sein des commissions de la Chambre et du Sénat, révèlent de manière certaine que l'intention du législateur n'a pas été d'exclure complètement la compétence du législateur et du pouvoir exécutif national dans le domaine de la protection contre les déchets toxiques ou dangereux.

Déjà dans l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale de réformes institutionnelles, le problème de "la compétence en matière de dépôt de déchets toxiques" a été expressément envisagé. Après avoir constaté que "la notion de déchet englobe celle de déchets toxiques", le Gouvernement observait que "la définition des déchets toxiques et la réglementation de leur dépôt ont une portée qui dépasse largement la seule matière de l'enlèvement et du traitement des déchets". Finalement, il concluait en affirmant "que l'article 6, § 1er, II, 4° (1) autorise à réglementer le dépôt de déchets toxiques dans la mesure où celui-ci est inséparablement lié à l'enlèvement ou au traitement de ces déchets, mais que cette compétence n'épuise pas tous les aspects du dépôt de déchets toxiques qui, précisément à cause des dangers liés à la toxicité, continue à relever pour le surplus du niveau national dont les pouvoirs peuvent cependant être circonscrits par d'autres dispositions du présent projet et, notamment, l'article 6, § 1er, II, 1°, IV, 2°" (2).

A la Commission de la revision de la Constitution et des réformes institutionnelles du Sénat, l'article 6, § 1er, II, 4°, du projet du Gouvernement fit l'objet d'échanges de vues dont il convient de retenir tout d'abord le passage suivant :

.../...

(1) Dans le projet de loi déposé par le Gouvernement, l'article 6, § 1er, II (en ce qui concerne l'environnement), 4°, s'énonçait : "L'enlèvement et le traitement des déchets". Il est devenu, dans la loi du 8 août 1980, l'article 6, § 1er, II, 2°.

(2) Doc. parl. Sénat, 1979-1980, 434/1, pages 18 et 19.

"Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) répond que :

- (...)

- le 4° ne peut se comprendre qu'en relation avec le 1°, c'est-à-dire que dans les matières en question, le pouvoir national peut édicter des normes générales;

..." (1).

Il convient de relever ensuite que deux amendements ont été déposés tendant tous deux à modifier la rédaction du texte du Gouvernement.

Selon le premier de ces amendements, le 4° serait devenu :

"4° l'enlèvement et le traitement des déchets, à l'exception des déchets radioactifs et sans préjudice des normes nationales en ce qui concerne le dépôt des déchets toxiques".

Le Ministre des Réformes institutionnelles (F) s'est déclaré "d'accord avec l'objectif poursuivi par l'amendement à une nuance près, c'est qu'en vertu du 1° la Région pourrait éventuellement édicter des normes plus sévères en la matière"(2).

.../...

(1) Doc. parl. Sénat, 1979-1980, 434, 2, p. 162.

(2) Ibidem, p. 163. Le 1° du texte du Gouvernement correspondait exactement au 1° actuel de l'article 6, § 1er, II : "1° la protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles".

Le second amendement tendant à compléter le 4° par les mots "en ce compris les déchets toxiques" était justifié comme suit : "Il est nécessaire dans un but de cohérence administrative et technique ainsi que pour une plus grande sécurité que l'ensemble des matières relatives au traitement des déchets soit transféré aux Régions. Le morcellement de la compétence en matière de déchets toxiques ne peut qu'entraîner un morcellement de la responsabilité, un retard dans le traitement et des coûts élevés".

Selon le rapport de la Commission, "à la suite de précédentes déclarations du Gouvernement, l'amendement (a été) retiré" (1). Aussitôt après, la Commission a approuvé à l'unanimité le texte du projet sans y apporter aucun changement.

A la Commission de la revision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre, à la suite de différentes questions dont l'une - il est vrai - concernait les déchets radioactifs le Ministre des Réformes institutionnelles a déclaré "qu'en matière de protection de l'environnement il y a la norme européenne, la norme nationale et la norme régionale qui se complètent, par étage. A propos des déchets radioactifs, la Région ne pourra adopter que des normes supplétives pour compléter les mesures d'ordre national" (2).

Un membre de la Commission a encore soulevé la question de savoir qui déterminerait "quelles sont les normes nationales" et a affirmé : "Ce que le Ministre a dit à propos des déchets radioactifs est en contradiction avec le texte du projet" (3).

.../...

(1) Doc. parl. Sén., 1979-1980, n° 434, 2, p. 163.

(2) Doc. parl. Ch., 1979-1980, n° 627, 10, p. 83.

(3) Doc. parl. Ch., 1979-1980, n° 627, 10, p. 84.

Il convient de reproduire la suite de cette partie du rapport :

"A la question d'un membre de savoir si les Régions ont un droit d'initiative sans passer par l'Etat central, le Ministre répond par la négative.

Le même membre déclare avoir compris que les problèmes de l'environnement, notamment en ce qui concerne les déchets radioactifs, sont de la compétence régionale.

Le Ministre rectifie ce point de vue : le problème est national, mais les Régions peuvent aller au-delà des normes nationales" (1).

Dans ces derniers échanges de vues, les déchets dont il est question, sont les déchets radioactifs et non les déchets toxiques ou dangereux.

Il semble néanmoins que le Ministre des Réformes institutionnelles ait défendu de manière générale et non uniquement à l'égard de la réglementation des déchets radioactifs, le principe de l'exercice de la fonction normative à trois niveaux différents : au niveau international (essentiellement européen), au niveau national et au niveau régional, chaque législateur intervenant à son tour avec la faculté de renforcer les règles déjà établies.

Il ne faut pas perdre de vue que "l'enlèvement et le traitement des déchets" se situe au sein d'un "bloc de compétences" qui est "l'environnement". Ce bloc de compétences est précisé par une énumération dont le 1° répète en quelque sorte l'intitulé de l'ensemble, puisqu'il attribue aux Régions "la protection de l'environnement"

.../...

(1) Doc. parl. Ch., 1979-1980, n° 627, 10, p. 84.

Toute l'action des autorités publiques en matière d'environnement s'exerce évidemment dans le sens de la protection du cadre de vie. Il est donc naturel que la restriction énoncée in fine de ce 1° - "dans le respect des normes légales générales et sectorielles" - ne concerne pas seulement la protection de l'environnement visée à ce numéro, mais aussi les aspects plus particuliers de cette protection, qui sont énumérés dans la suite de l'article 6, § 1er, II, de la loi du 8 août 1980 et, plus spécialement, la matière de l'enlèvement et du traitement des déchets.

On comprend, dans ces conditions, que les travaux préparatoires de la loi se réfèrent à plusieurs reprises, comme on l'a vu, à une compétence du pouvoir national en matière de déchets toxiques, sans qu'il ait été jugé nécessaire qu'une réserve soit formulée à l'article 6, § 1er, II, 2°, en plus de celle formulée au 1°.

Il est une autre raison, que le projet d'arrêté met d'ailleurs en lumière, de décider que la compétence régionale en matière d'enlèvement et de traitement des déchets ne peut s'exercer que dans le respect des normes légales générales et sectorielles. Selon l'article 1er de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques, ceux-ci sont des produits ou des sous-produits, des résidus et des déchets "qui peuvent présenter un danger d'intoxication pour les êtres vivants ou la nature". La protection de l'homme contre ce danger intéresse nécessairement la santé publique et la protection du travail, matières demeurrées nationales. Ceci explique que les demandes d'agrément des centres de destruction, de neutralisation ou d'élimination de déchets toxiques soient soumises, en vertu de l'article 7 du règlement général sur les déchets toxiques, à une commission qui comprend différents hauts fonctionnaires nationaux dirigeant des administrations spécialisées telles que l'Administration de la sécurité du travail, l'Administration de l'hygiène et de la médecine du travail, l'Administration de l'hygiène publique, l'Institut d'hygiène et d'épidémiologie, etc. (article 8 de l'arrêté royal du 9 février 1976). De même, en vertu de l'article 12 du même

règlement général, l'acquisition et l'importation de déchets toxiques doivent être autorisées, s'il s'agit d'une activité professionnelle, par le Ministre de l'Emploi et du Travail après avis de la commission à laquelle il vient d'être fait allusion. L'arrêté en projet, on l'a vu, tend à remplacer des autorités nationales par des autorités régionales, mais avec la conséquence que, sauf à recourir à des experts extérieurs à l'administration, les décisions seraient prises désormais sans que l'autorité appelée à décider, d'ailleurs dépourvue de responsabilité en matière de protection du travail et d'hygiène publique, ait pu s'éclairer auprès de fonctionnaires jouissant d'une compétence et d'une expérience en rapport avec les problèmes de protection du travail et d'hygiène publique, qui sont liés à la protection de l'homme et de son environnement contre les déchets toxiques.

Il faut en conclure que le pouvoir national est, en réalité demeuré compétent, dans la matière des déchets toxiques, pour prendre des normes générales et sectorielles.

Il résulte clairement de l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale de réformes institutionnelles que les normes légales générales et sectorielles peuvent se situer tant dans des arrêtés royaux que dans des lois (1). Cette affirmation de l'exposé des motifs n'a jamais été contredite.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, au terme d'une analyse détaillée qu'il paraît inutile de reproduire ici, a déjà eu l'occasion de préciser que "le terme "normes" utilisé à l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale, doit être pris dans le sens général de "règles juridiques". Ces "normes" ne sont donc pas seulement des règles déterminant "les conditions de fond auxquelles un acte ou un fait juridiques doivent répondre pour être valables en droit". Ce sont aussi des dispositions qui visent à assurer le respect effectif de

.../...

(1) Doc. parl. Sén., 1979-1980, n° 434, 1, p. 14.

ces conditions de fond. Les normes légales comprennent les "arrêtés d'application", c'est-à-dire toutes les mesures de mise en oeuvre des règles de fond (1).

Il découle de cette analyse du sens de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles et des limitations que comporte l'attribution aux Régions, par cette disposition, d'une compétence en matière d'enlèvement et de traitement des déchets, que la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques et l'arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques ne peuvent pas être modifiés par des normes régionales. La matière demeure nationale par son objet. Un arrêté de l'Exécutif régional ne saurait modifier ni directement ni indirectement les dispositions du règlement général sur les déchets toxiques. Ce règlement général est une norme légale générale au sens de l'article 6, § 1er, II.

Il en résulte aussi que les autorités nationales désignées par ce règlement général ont conservé les attributions qui étaient les leurs en cette même matière et qu'elles ne peuvent se dispenser de les exercer. La Région ne peut trouver un fondement légal à son intervention dans la carence des autorités nationales à exercer des compétences qui leur sont formellement attribuées par des textes qui demeurent en vigueur.

.../...

(1) Avis L. 15.341 du 9 novembre 1983 sur une proposition de loi "relative à la protection contre les nuisances causées par l'éclairage artificiel", Doc. parl. Ch., 1981-1982, n° 308, 2.

L'article 1er du projet tend à modifier indirectement l'arrêté royal du 9 février 1976. Les articles 2, 3, 4, 5 et 6 visent à apporter des changements au texte même de certains articles de cet arrêté. Toutes ces dispositions dépassent la compétence de la Région. Les autres dispositions du projet présentent un caractère tout à fait secondaire de telle sorte que le Conseil d'Etat, compte tenu de l'urgence invoquée par l'Exécutif, n'a pas estimé devoir y consacrer des observations particulières.

La chambre était composée de

Messieurs	:	P. TAPIE,	président de chambre,
		A. VANWELKENHUYZEN,	conseillers d'Etat,
		P. FINCOEUR,	
Madame	:	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, auditeur adjoint.

LE GREFFIER.

LE PRESIDENT.

R. DEROY.

P. TAPIE.