

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L	
- 5 - 11 - 1984	ROYAUME DE BELGIQUE.
Transmis à M. <i>Coordination</i> Overgemaakt aan de H.	

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président du Conseil régional wallon, le 4 juillet 1984, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "visant à créer un institut régional de contrôle des installations nucléaires", a donné le 26 septembre 1984 l'avis suivant :

La proposition de décret de MM. R. COLLIGNON et consorts sur laquelle le Président du Conseil régional wallon demande l'avis du Conseil d'Etat, a essentiellement pour objet de créer un institut régional de contrôle des installations nucléaires, dont la dénomination abrégée serait I.R.C.I.N., et de déterminer la mission de cet établissement public régional.

L'article 2, § 1er, de la proposition définit la mission de l'I.R.C.I.N. dans les termes suivants :

"L'Institut a pour mission d'assurer la protection des populations et de l'environnement contre les risques découlant de l'exploitation des installations nucléaires; sa compétence s'étend à la police des installations nucléaires sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail".

Selon l'exposé des motifs, "Le fondement de la compétence régionale en la matière doit être cherché dans l'article 6, § 1er, II, 1° à 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980". Les auteurs de la proposition déduisent de la compétence des Régions en matière d'environnement, reconnue par ces dispositions, ainsi que de la compétence des Régions en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, telle qu'elle résulte de l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, que "la Région est à même de contrôler l'ensemble des conditions d'établissement et d'exploitation d'installations nucléaires pouvant conduire à des nuisances extérieures, et à régler les modalités de ce contrôle".

L'article 6, § 1er, II, range parmi les matières qui sont de la compétence des Régions en ce qui concerne l'environnement :

.../...

- "1° la protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles;
- 2° l'enlèvement et le traitement des déchets;
- 3° la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail".

La protection de l'environnement est une notion fort large. Les Régions n'ont reçu compétence en cette vaste matière que pour les trois aspects spécifiques expressément cités par la loi.

Les "installations nucléaires" visées par la proposition, qui sont décrites à l'article 1er, c, de son texte, sont, en principe, des établissements dangereux, insalubres et incommodes. Toutefois, les établissements ou entreprises qui s'occupent de l'importation, de la production, de la fabrication, de la détention, du transit, du transport, de l'offre en vente, de la vente, de la cession à titre onéreux ou gratuit, de la distribution et de l'emploi à des fins commerciales, industrielles, scientifiques, médicales ou autres, d'appareils ou de substances capables d'émettre des radiations ionisantes, ne sont pas soumis, comme tels, au régime des établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes établi par le Règlement général sur la protection du travail. Ils font l'objet de dispositions particulières, à savoir la loi du 21 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers des radiations ionisantes et ses arrêtés d'application, notamment l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes. La protection contre les radiations ionisantes a toujours constitué, dès avant les réformes institutionnelles de 1980, une matière particulière. Or, dans les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, chaque fois qu'il est question

de la protection de l'environnement ou, plus spécifiquement, de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, il est régulièrement fait allusion au Règlement général sur la protection du travail, jamais à la législation ou à la réglementation spécifiques relatives aux substances et appareils capables d'émettre des radiations ionisantes (1). Ce silence paraît d'autant plus significatif que, dans le cas de l'enlèvement et du traitement des déchets, l'existence des déchets radioactifs a été expressément envisagée et a donné lieu à des échanges de vues qui seront analysés ci-dessous de manière détaillée, mais qui tendent à montrer que, lorsque la production d'énergie nucléaire est en cause, le problème est essentiellement, sinon exclusivement un problème national. N'ayant été transférée ni aux Régions, ni aux Communautés, la matière de la protection contre les radiations ionisantes est restée de la compétence de l'Etat, non seulement en ce qui concerne la police interne, mais également en ce qui concerne la police externe, spécialement la protection de la population.

.../...

(1) Dans le projet de loi (Doc. parl. Sén., 1979-1980, 434, n° 1), "la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes" figurait sous le 4°, dans le "bloc de compétences" I ("En ce qui concerne l'aménagement du territoire"). L'exposé des motifs se réfère, à propos de ce 4° du I de l'article 6, § 1er, au Règlement général pour la protection du travail. A la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles du Sénat, le Règlement pour la protection du travail fut à nouveau cité, sans aucune allusion à la législation sur la protection de la population contre les radiations ionisantes. La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes fut cependant transférée, dans le texte définitif, de l'article 6, § 1er, de la rubrique I, "Aménagement du territoire", à la rubrique II, 3° ("En ce qui concerne l'environnement") (Doc. parl. Sén., 1979-1980, 434, n° 2, p. 152 et p. 322). A la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre, certains membres tentèrent de faire confier aux Régions l'ensemble de la réglementation pour la protection du travail, mais, encore une fois, aucune allusion ne fut faite à la législation sur la protection de la population contre les radiations ionisantes (Doc. parl. Ch., 1979-1980, 627, n° 10, p. 84).

C'est d'ailleurs dans le même esprit que l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, c, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, prévoit expressément qu'en matière de politique de l'énergie "le cycle du combustible nucléaire" échappe à la compétence des Régions.

Il résulte de cette dernière disposition que la mission de l'I.R.C.I.N. ne pourrait s'étendre à des objets qui relèvent de cette notion de "cycle du combustible nucléaire". Comme les "installations nucléaires" à l'égard desquelles la proposition de décret entend que cet établissement public exerce sa mission, sont, apparemment en majeure partie, des installations industrielles intervenant dans le cycle nucléaire, l'effet utile de l'ensemble de la proposition se trouve étroitement limité et il est clair que le passage des développements de la proposition (intitulés "exposé des motifs" dans le document 110, n° 1, session 1983-1984, du Conseil régional wallon), selon lequel "la Région est à même de contrôler l'ensemble des conditions d'établissement et d'exploitation d'installations nucléaires pouvant conduire à des nuisances extérieures, et à régler les modalités de ce contrôle", méconnaît notamment la portée de la restriction apportée à la compétence des Régions par l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, c, de la loi spéciale du 8 août 1980.

En ce qui concerne les atteintes que l'existence de déchets provenant d'installations nucléaires pourraient causer à l'environnement, il convient de relever tout d'abord que la compétence de la Région se limite à l'enlèvement et au traitement des déchets. Dans l'exposé des motifs du projet qui est devenu la loi spéciale de réformes institutionnelles, le Gouvernement précisait que la disposition relative à la compétence des Régions en matière d'enlèvement et de traitement des déchets, autorise les Régions "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 de leur toxicité, continue à relever pour le surplus du niveau national dont les pouvoirs peuvent cependant être circonscrits par d'autres dispositions (...)" (1).

A la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles du Sénat, l'article 6, § 1er, II, fit l'objet d'échanges de vues au cours desquels le Ministre des Réformes institutionnelles (F) déclara notamment qu' "en ce qui concerne le problème de l'enlèvement et du traitement des déchets radioactifs, il serait normal que des normes nationales soient décrétées et soient valables pour l'ensemble du pays : elles peuvent l'être en fonction du 1°". Cette allusion au "1°" fonde la compétence du législateur national en matière de déchets nucléaires sur le pouvoir qui lui est réservé par l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale, d'édicter "des normes légales générales et sectorielles".

Devant la même Commission sénatoriale, un amendement fut déposé tendant à substituer au texte du projet relatif aux déchets, le texte suivant : "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. Sén., 1979-1980, n° 434/1, pp. 18 et 19.

(2) Doc. parl. Sén., 1979-1980, n° 434/2, pp. 162 et 163.

Le rapport de la Commission de la révision de la Constitution et des réformes institutionnelles de la Chambre mentionne qu'un membre a demandé "ce qu'il en est en ce qui concerne les déchets radioactifs dans le cadre de l'enlèvement et de la transformation des déchets" relevant que la disposition de l'article 6 relative aux déchets était "en contradiction avec un point du VII relatif au cycle du combustible nucléaire incluant le stockage des déchets radioactifs" (1).

Le Ministre des Réformes institutionnelles a répondu à cet intervenant : "A propos des déchets radioactifs, la Région ne pourra adopter que des normes supplétives pour compléter les mesures d'ordre national" (2).

A un membre de la Commission de la Chambre qui croyait "avoir compris que les problèmes de l'environnement, notamment en ce qui concerne les déchets radioactifs, sont de la compétence régionale", le Ministre a répondu : "le problème est national, mais les Régions peuvent aller au-delà des normes nationales" (3).

Enfin, toujours à la Commission de la Chambre, à la question formellement posée de savoir "si les Régions sont compétentes pour traiter les déchets radioactifs", le Ministre des Affaires économiques a répondu "qu'une régionalisation intégrale de la politique de l'énergie n'est pas possible, étant donné que cette politique revêt divers aspects qui ne résisteraient pas à une différenciation régionale par trop poussée (par exemple traitement et stockage des déchets, etc.)" (4).

.../...

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

(2) Ibidem.

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

(4) Doc. parl. Ch., 1979-1980, n° 627/10, p. 97.

Comme les auteurs de la proposition le rappellent dans leur "exposé des motifs", la compétence de la Région en matière de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, ne peut concerner que la "police externe" et non la "police interne" de ces établissements. Cette "police externe" n'a trait qu'aux inconvénients que les établissements classés peuvent présenter pour des tiers, pour la population en général ou pour son cadre de vie.

De l'analyse des travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui a été faite ci-dessus, il résulte en outre que la compétence de la Région et, par conséquent, la mission qui pourrait être confiée à l'établissement public dont la proposition prévoit la création, ne comportent pas, en ce qui concerne "les installations nucléaires" :

1. tout ce qui concerne la protection de la population;
2. tout ce qui concerne "le cycle du combustible nucléaire";
3. tout ce qui concerne les déchets nucléaires, sauf la possibilité d'adopter des règles complémentaires de celles établies par le pouvoir national en matière d'enlèvement et de traitement des déchets.

La mission confiée à l'I.R.C.I.N. par l'article 2 de la proposition dépasse donc très largement celle que le Conseil régional pourrait exercer lui-même ou confier à quelques personnes que ce soit. On soulignera, à ce point de vue, que l'article 2 se réfère à deux reprises à "la protection des populations" (paragraphe 1er et paragraphe 2). On relèvera aussi qu'il vise "la police des installations nucléaires" de manière générale, sous la seule réserve "des dispositions relatives à la protection du travail" (paragraphe 1er).

.../...

En prévoyant que "l'avis favorable de l'Institut doit être obtenu pour sélectionner et établir un site, entreprendre la construction ou l'installation et mettre en exploitation ou cesser l'activité et effectuer le démantèlement de toute installation dont il assure le contrôle", le paragraphe 3, b, entreprend manifestement sur la compétence nationale dans le domaine de la politique de l'énergie, spécialement en ce qui concerne le "cycle du combustible nucléaire". Le dépassement de la compétence régionale apparaît aussi dans les dispositions qui tendent à charger l'Institut de "l'exécution des inspections réglementaires prévues par les lois" (paragraphe 3, c) et de l'enregistrement des "incidents de construction et d'exploitation, (du) personnel et (de la) gestion des combustibles et des matières radioactives" (paragraphe 3, d) ou qui interdisent toute intervention d'un organisme privé "agissant dans le cadre d'une réglementation nationale", "sans concertation avec l'Institut". Enfin, le paragraphe 6, selon lequel "l'Institut reprendra à terme sous sa propre direction les activités des organismes de contrôle qui effectuent des missions auprès d'installations nucléaires situées en Wallonie", devrait être très sensiblement limité puisqu'un grand nombre de missions de contrôle des installations nucléaires, sinon toutes, relèvent et devront continuer à relever de la compétence nationale.

Il va de soi que ce n'est pas la compétence attribuée à la Région par l'article 6, § 1er, I, 1°, "l'urbanisme et l'aménagement du territoire", qui pourrait justifier que le décret règle la protection des populations et de l'environnement contre les risques découlant de l'exploitation des installations nucléaires ou la police de ces installations. Ce n'est évidemment pas la construction d'un bâtiment qui est visée, ni des problèmes d'aménagement du territoire, mais l'installation et l'exploitation d'un établissement dangereux soumis à un régime tout à fait spécial, ainsi qu'il a été exposé.

.../...

Accessoirement, on notera que l'article 2, § 2, de la proposition dispose entre autres : "L'Institut peut exercer ses activités dans d'autres régions et à l'étranger". Telle qu'elle est libellée, cette disposition comporte un dépassement de la compétence territoriale de la Région wallonne.

La mission confiée à L'I.R.C.I.N., telle qu'elle résulte du texte de la proposition de décret et, plus encore, telle qu'elle est explicitée par "l'exposé des motifs", dépasse donc très largement la mission qui pourrait être attribuée par décret à un établissement public en matière de protection de l'environnement contre les risques créés par la présence d'installations nucléaires.

Cette observation devrait amener les auteurs de la proposition à revoir celle-ci dans ses aspects les plus fondamentaux. Une plus juste délimitation de la mission de l'Institut qu'il est envisagé de créer, devrait notamment avoir des conséquences sur la composition du conseil d'administration de l'Institut. Il convient d'ailleurs de relever encore que ce conseil d'administration devrait comporter, selon l'article 4, des membres désignés par des Ministres du Gouvernement national. Outre qu'elle confirme que la mission de l'Institut, telle qu'elle est conçue par les auteurs de la proposition, ne se situe pas exclusivement dans le domaine des compétences régionales, pareille disposition ne saurait être prise par un décret, le principe de l'autonomie respective de l'Etat, des Communautés et des Régions s'opposant à ce qu'un décret impose à l'autorité nationale de désigner des personnes appelées à siéger dans un organe collégial quelconque.

+

Compte tenu des répercussions des observations qui précèdent sur l'ensemble de la proposition de décret, le Conseil d'Etat n'estime pas utile de procéder à l'examen détaillé des articles.

La chambre était composée de

Messieurs : H. ROUSSEAU, président de chambre,
A. VANWELKENHUYZEN, conseillers d'Etat,
P. FINCOEUR,
P. DE VISSCHER, assesseurs de la
F. RIGAUX, section de législation,
Madame : R. DEROY greffier.

Le rapport a été présenté par M. E. RONSMANS, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

H. ROUSSEAU.