

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Président du Conseil régional wallon, le 6 juin 1990, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "concernant la liberté d'accès des citoyens et des travailleurs à l'information relative à l'environnement", a donné le 10 décembre 1990 l'avis suivant :

La proposition de décret soumise à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat vise à transposer dans le droit interne la directive du Conseil des Communautés européennes concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement (90/313/CEE) du 7 juin 1990. Selon l'exposé des motifs, elle contient toutefois "un élément fondamental non encore abordé au niveau européen : le droit des travailleurs d'une entreprise à disposer d'informations pertinentes sur l'environnement de leur entreprise".

Cette proposition appelle un certain nombre de critiques tant au point de vue des règles qui, en droit constitutionnel belge, répartissent les compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions, que sur le plan de sa conformité avec la directive communautaire précitée.

I. OBSERVATIONS GENERALES SUR LA COMPETENCE.

A.

La section de législation du Conseil d'Etat a eu à se prononcer à de nombreuses reprises sur des propositions émanant tant du législateur national (1) que des législateurs

-
- (1)-Avis du 15 février 1984 (L. 15.848/VR) sur une proposition de loi relative à la motivation des actes des autorités administratives (Doc. parl., Sénat, sess. 1981-1982, nE 32-2).
-Avis du 31 octobre 1984 (L. 16.054/1) sur une proposition de loi visant à améliorer les relations entre le citoyen

.../...

communautaires (2) ou régionaux et portant sur diverses mesures visant à améliorer les relations entre l'administration et les citoyens.

De ses avis, il résulte que si le législateur national est seul compétent pour fixer de manière générale des exigences (minimales) en matière de motivation et de publicité des actes administratifs, aussi bien ceux des autorités administratives nationales que ceux des autorités administratives régionales et communautaires, les Communautés et les Régions ont la possibilité d'établir à l'occasion de l'organisation de leur action administrative ou de l'exercice de leur pouvoir normatif, dans les matières qui

et l'administration (Doc. parl., Ch., sess. 1983-1984, nE 733-2).

-Avis du 31 octobre 1984 (L. 16.055/1) sur une proposition de loi portant des mesures propres à assurer la publicité de l'administration (Doc. parl., Ch., sess. 1981-1982, nE 102-2).

-Avis du 21 octobre 1987 sur une proposition de loi relative à la motivation formelle des actes administratifs (Doc. parl., Sénat, S.E. 1988, nE 215-2).

-Avis du 21 octobre 1987 (L. 17.720/VR) sur une proposition de loi relative à la consultation, à la communication et à la publicité de certains documents administratifs.

(2) Avis du 21 octobre 1987 (L. 17.302/VR) sur une proposition de décret relatif à la liberté d'accès aux documents administratifs.

.../...

ressortissent à leurs compétences, des règles qui se situent dans la ligne des dispositions (minimales) arrêtées par le législateur national ou qui tendent à les préciser.

Le Conseil d'Etat ne voit pas d'obstacles à ce que dans ces mêmes matières, les législateurs décretsaux complètent et renforcent les exigences minimales formulées par le législateur national pour l'ensemble des autorités administratives et de leurs actes.

Il ne voit pas davantage d'objections à ce qu'en l'absence d'une codification par le législateur national de la procédure administrative non contentieuse, les Conseils des Communautés et Régions puissent, dans un souci de bonne administration, mais uniquement dans telle ou telle matière qui relève de leurs compétences respectives, imposer des obligations en matière de motivation et de publicité des actes administratifs, étant toutefois entendu qu'il y aura lieu pour eux de s'assurer, le moment venu, de la compatibilité des dispositions particulières ainsi adoptées avec les dispositions générales prises par le législateur national.

Eu égard aux considérations qui précèdent et, singulièrement, à la dernière remarque, il y a lieu de considérer que la proposition de décret actuellement soumise à la section de législation du Conseil d'Etat n'excède pas la compétence du législateur régional, étant donné qu'elle a pour objet de déterminer l'étendue et d'organiser l'exercice du droit d'accès de l'administré à l'information relative à l'environnement, détenue par l'administration régionale, l'environnement étant défini à l'article 2, a, comme comprenant toutes les matières

.../...

mentionnées à l'article 6, § 1er, I, II, III, et V de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est-à-dire des matières qui, toutes, relèvent de la compétence de la Région.

Le champ d'application de la proposition de décret est toutefois extrêmement large - et même plus étendu que celui de la directive du Conseil des Communautés européen-nes nE 90/313/CEE du 7 juin 1990 concernant la liberté d'accès à l'information en matière d'environnement, dont la proposition de décret s'inspire et qu'elle tend à exécuter dans l'ordre juridique interne. Aussi peut-on se demander si plutôt que d'adopter des règles identiques applicables à toutes ces matières, il n'eût pas été possible - ce qui eût été préférable au point de vue de la répartition des compétences - de prendre des règles qui tiennent compte de la spécificité de chacune de ces matières.

B.

La proposition de décret est, par contre, entachée d'excès de compétence dans la mesure où, sur plusieurs points, elle porte atteinte à des compétences qui sont réservées par la Constitution à la loi nationale.

Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, "sauf le cas où une habilitation spéciale et expresse a été donnée par les lois spéciale et ordinaire de réformes institutionnelles, le décret ne peut régler les matières qui

.../...

lui ont été attribuées qu'à la condition de n'empiéter en aucune façon sur les compétences réservées à la loi par la Constitution". De plus, la possibilité donnée aux Conseils par l'article 10 de la loi spéciale de prendre des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents, ne peut trouver à s'appliquer à des compétences que la Constitution réserve à la loi (voir, notamment, Cour d'arbitrage, arrêt nE 44 du 23 décembre 1987).

a) Ainsi la proposition de décret empiète-t-elle sur la compétence que l'article 108 de la Constitution réserve à la loi d'organiser les institutions provinciales et locales, en consacrant l'application, entre autres principes, de celui de la publicité des séances des conseils provinciaux et communaux ainsi que de celui des budgets et des comptes, lorsqu'elle englobe parmi les autorités administratives tenues du devoir de communication les autorités locales appelées à prêter leur concours à l'exécution des décrets et règlements de la Région wallonne (article 2, c, et article 12, § 1er, premier tiret). Ce faisant, la proposition de décret méconnaît, notamment, l'article 102 de la nouvelle loi communale qui, en son alinéa 2, réserve au conseil communal le soin de décider que les résolutions prises à huis clos seront tenues secrètes pendant un temps déterminé (voyez également l'article 104 de la nouvelle loi communale).

.../...

b) La proposition de décret comporte un autre empiètement sur la compétence réservée au législateur national en déterminant la mesure dans laquelle le droit d'accès à l'information peut être limité par le secret de la vie privée.

C'est en effet à la seule loi nationale qu'il appartient d'apprécier, dans le respect des engagements internationaux souscrits par le Royaume de Belgique, le degré de protection de la vie privée et les mesures nécessaires, voire simplement utiles, que requiert cette protection, et ce en toutes matières.

Les dispositions prévues à l'article 12, § 1er, cinquième tiret, §§ 2 et 3, ne sauraient, de ce point de vue, être admises.

L'article 12, § 1er, troisième tiret, appelle une observation analogue (3).

c) Ainsi encore, la proposition méconnaîtrait-elle une compétence réservée au législateur national si, comme son libellé y invite, l'article 11 devait être interprété comme habilitant l'Exécutif à organiser un recours juridictionnel.

(3) Quant aux limitations en raison du secret des négociations interrégionales, nationales ou internationales de la Région (article 12, § 1er, deuxième tiret), on ne conçoit pas qu'elles puissent être décidées unilatéralement par la Région.

C.

Enfin, plusieurs dispositions de la proposition de décret portent sur des matières qui, quoique n'étant pas de celles que la Constitution réserve à la loi nationale, figurent néanmoins parmi celles que la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles range, en son article 6, § 1er, VI, alinéa 5, comme étant de la seule compétence de l'autorité nationale.

a) Ainsi, lorsqu'elle reconnaît à tout travailleur un droit d'accès à l'information relative à l'environnement qu'il peut faire valoir à l'encontre de son employeur ou du personnel de direction de son entreprise, la proposition touche à la compétence exclusive du législateur national en matière de droit du travail consacrée par l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 12E, de la loi précitée.

b) De même, l'article 10, ainsi que l'article 12, § 1er, quatrième tiret, règle "la propriété industrielle et intellectuelle", matière que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 7E, range parmi celles qui relèvent de la seule compétence du législateur national.

Dans de telles matières, on ne peut admettre une intervention du législateur communautaire ou régional que dans les limites de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est-à-dire seulement à la double condition que la matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence sur cette matière ne soit que marginale (Cour d'arbitrage, arrêt nE 66 du 30 juin 1988). C'est d'ailleurs à cette notion de pouvoirs implicites que se

réfère l'auteur de la proposition dans son commentaire de l'article 10. Il appartiendra au législateur régional et, en dernière instance, à la Cour d'arbitrage d'apprécier s'il est, en l'espèce, satisfait à cette double condition.

II. QUANT A LA CONFORMITE A LA DIRECTIVE.

Sur certains points, la proposition s'écarte de la directive communautaire qu'elle vise à transposer en droit interne.

1. Ainsi, l'article 8, § 2, de la proposition impose aux autorités publiques et à l'employeur de prendre les mesures nécessaires en vue d'identifier l'objet d'une demande d'information, alors que la directive prévoit, en son article 3.3, qu'une demande d'information peut être rejetée lorsqu'elle est notamment rédigée de manière trop générale. Il est vrai que l'article 8, § 1er, de la proposition soumet le demandeur à l'obligation d'indiquer "de façon appropriée" l'objet de la demande. Mais l'autorité publique qui ne pourrait répondre à une demande qui ne serait pas rédigée de manière appropriée, serait néanmoins tenue, sur la base de l'article 8, § 2, de la proposition, d'identifier l'objet de cette demande.

Et cette obligation entraîne à son tour celle "de la mise à la disposition du demandeur des documents contenant les données faisant l'objet de la demande", c'est-à-dire une obligation assortie d'une sanction sur la base des articles 9 et 11 de la proposition.

2. Ainsi encore, le paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article 4 de la proposition, dont la compréhension est particulièrement difficile, et le paragraphe 3 du même article

ne sont pas conformes à l'article 3.4 de la directive, qui prévoit que l'autorité publique répond à l'intéressé au plus tard dans les deux mois.

Il résulte des considérations qui précèdent que la proposition de décret doit être fondamentalement revue.

La chambre était composée de

Messieurs :	P. TAPIE,	président,
	R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	M. HANOTIAU,	
	C. DESCHAMPS,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme O. DAURMONT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. B. JADOT, référendaire adjoint.

	LE	LE PRESIDENT,
GREFFIER,		

R. DEROY .

P. TAPIE.