

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies et neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de l'Environnement et du Logement pour la Région wallonne, le 31 octobre 1991, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté de l'Exécutif régional wallon "fixant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote", a donné le 12 novembre 1991 l'avis suivant :

I. Observations générales.

La directive du Conseil des ministres de la Communauté économique européenne du 7 mars 1985 concernant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote (85/203/CEE) (1) a été partiellement transposée dans l'ordre juridique interne par l'arrêté royal du 1er juillet 1986 fixant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote.

Le projet d'arrêté soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'Etat abroge, en son article 9, l'arrêté royal précité. Il en reprend toutefois le dispositif et le complète, essentiellement en transposant dans son article 6 l'article 11 de la directive 85/203/CEE, ceci pour donner suite à l'avis motivé A 88/203 adressé le 30 janvier 1990 par la Commission de la Communauté économique européenne au Royaume de Belgique en raison du défaut par celui-ci de transposition dans son ordre juridique interne dudit article 11, et en prévoyant, à l'article 7, une disposition semblable qui ne concerne plus les rapports de la Région wallonne avec les autres Etats membres, mais exclusivement ceux avec les autres régions, la Région flamande et la Région de Bruxelles-capitale.

A titre préalable, il convient de rappeler que la transposition d'une directive par l'Etat membre qui en est le destinataire suppose résolues un certain nombre de questions dont la réponse est à trouver dans son propre ordre juridique interne. En ce qui concerne le Royaume de

(1) J.O.C.E., n° L/87/1 à 4, du 27 mars 1985.

Belgique, il s'agit de déterminer si la matière ressortit à la compétence de l'Etat, des Communautés ou des Régions, de déterminer qui du pouvoir législatif ou de l'Exécutif doit prendre les mesures nécessaires à la transposition de la directive, de prévoir des contrôles et, le cas échéant, des sanctions en vue d'assurer le respect des mesures transposées, etc. Il s'ensuit que le contrôle exercé par la section de législation du Conseil d'Etat est double : il s'agit, d'une part, de vérifier si, en prenant l'arrêté qui lui est soumis, le Royaume de Belgique a correctement transposé la directive 85/203/CEE et, d'autre part, si cette transposition s'est faite dans le respect de l'ordre juridique interne.

En ce qui concerne ce dernier point, la section de législation du Conseil d'Etat est d'avis que les articles 6 et 7 du projet méconnaissent les règles de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui répartissent les compétences entre l'Etat et les Régions.

*

*

*

Quant à l'article 6 du projet, il constitue la reproduction presque littérale de l'article 11 de la directive 85/203/CEE, lequel est rédigé comme suit :

"Article 11. 1. Lorsqu'un Etat membre se propose de fixer dans une région proche de la frontière avec un ou plusieurs autres Etats membres des valeurs pour les concentrations en dioxyde d'azote dans l'atmosphère, conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, il organise avec les Etats membres concernés une consulta-

.../...

tion préalable. La Commission est informée et peut participer à ces consultations.

2. Lorsque la valeur limite figurant à l'annexe I ou les valeurs visées à l'article 4, paragraphes 1 et 2, pour autant que ces dernières valeurs aient fait l'objet de consultations conformément au paragraphe 1, sont dépassées ou risquent d'être dépassées à la suite d'une pollution sensible qui a pour origine ou peut avoir pour origine un autre Etat membre, les Etats membres concernés se consultent en vue de remédier à la situation. La Commission est informée et peut participer à ces consultations".

La seule différence est que, dans l'article 6 du projet, l'"Etat membre" devient la "Région wallonne". C'est elle qui, dans l'hypothèse prévue au paragraphe 1er, organise une consultation préalable avec les Etats membres limitrophes concernés et en informe la Commission afin que celle-ci puisse y participer. C'est elle encore qui, dans le cas visé au paragraphe 2, participe seule aux consultations avec l'"autre" Etat membre et, le cas échéant, la Commission. Dans la note à l'Exécutif régional wallon du 23 septembre 1991, la compétence de la Région wallonne est justifiée comme suit :

"Sur le plan de la compétence de la Région wallonne en matière de relations internationales, l'article 11 de la directive vise des consultations qui pourront aboutir à des accords, conventions ou protocoles que l'Exécutif est habilité à signer. Ne s'agissant pas de la conclusion de traités internationaux, la compétence de la Région ne peut être mise en cause".

Cette opinion ne peut être suivie.

.../...

Avant tout, il importe de rappeler que l'obligation d'entrer en consultation avec les Etats membres limitrophes, prévue par l'article 11 de la directive 85/203/CEE, se situe dans l'ordre juridique communautaire et qu'à ce titre et avec ce contenu, elle s'impose aux seuls Etats, à l'exclusion de leurs démembrements, quelle que soit l'autonomie dont ceux-ci disposent, les directives ayant les Etats membres comme uniques destinataires chargés d'en assurer l'exécution. Sans doute est-il vrai que ces derniers peuvent confier à des entités subordonnées ou autonomes le soin de transposer les directives dans leur ordre juridique interne, mais il n'en reste pas moins que ce sont les Etats membres eux-mêmes qui, dans l'état actuel du droit communautaire, interviennent dans les relations avec les institutions européennes et les autres Etats membres et qui sont reconnus comme les seuls interlocuteurs valables. Ce sont eux aussi qui assument vis-à-vis desdites institutions toute la responsabilité de la mauvaise transposition de la directive dans leur ordre juridique national.

A cela, il faut ajouter qu'à la différence des communautés, qui puisent cette compétence dans l'article 59bis, § 2, de la Constitution, les régions ne disposent pas du pouvoir de régler "la coopération internationale, y compris la conclusion de traités" (1). Le "ius tractatus"

(1) Dans son avis motivé A/88/203 du 30 janvier 1990 adressé au Royaume de Belgique au titre de l'article 169 du Traité CEE pour transposition incomplète de la directive 85/203/CEE du Conseil du 7 mars 1985 concernant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote, la Commission des Communautés européennes a, notamment, attiré son attention sur la portée de l'article 11 de ladite directive :

leur échappe dans l'état actuel du droit constitutionnel belge. L'article 16 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne leur est pas davantage applicable : les traités conclus dans les matières qui ressortissent à leurs compétences n'ont pas à être présentés à l'assentiment des Conseils régionaux par leurs Exécutifs.

Le Roi reste seul compétent pour négocier et souscrire, dans les matières régionales, des engagements unilatéraux, bilatéraux ou multilatéraux qui lient le Royaume de Belgique à l'égard d'autres Etats ainsi que pour les ratifier. L'assentiment continue à être donné par le Parlement (article 68 de la Constitution). La distinction établie dans la note précitée à l'Exécutif régional wallon entre "accords, conventions ou protocoles", d'une part, et les "traités", d'autre part, est artificielle et ne repose sur rien. Il s'agit, dans tous les cas, de souscrire des engagements vis-à-vis d'"autres" Etats membres, c'est-à-dire de l'exercice du "ius tractatus". Sur ce point, il semble y avoir un large consensus (1).

"L'obligation de l'article 11 n'est ... pas purement formelle, mais elle assure une coopération qui peut, le cas échéant, se répercuter sur le contenu de la mesure envisagée. Une consultation, telle que prévue dans la directive, n'est nullement habituelle et la Commission voit dans l'article 11 un progrès important vers une coopération plus étroite entre Etats membres en matière d'environnement".

(1) Voyez, notamment, F. DELPEREE, Le Roi fait les traités, mélanges en hommage à Paul DE VISSCHER, Paris, Pedone 1984, pp. 53 à 68, sp. pp. 66 et 67; E. SUY "De externe betrekkingen van Gemeenschappen en Gewesten", in R. BLANPAIN et autres "Staat, Gemeenschappen en Gewes-

Les régions ne sont, toutefois, pas dépourvues de toute compétence dans le domaine des relations extérieures.

Ainsi l'article 81 de la loi spéciale précitée qui s'applique tant aux Exécutifs des communautés qu'à ceux des régions, dispose :

"Dans les matières qui relèvent de la compétence du Conseil, son Exécutif est associé aux négociations des accords internationaux, le Roi restant le seul interlocuteur sur le plan international dans le respect de l'article 68 de la Constitution".

Ainsi encore, l'article 6, § 3, de la même loi prévoit qu'une concertation associant les Exécutifs concernés et l'autorité nationale compétente aura lieu :

"7° pour la préparation des négociations et des décisions ainsi que le suivi des travaux des institutions européennes relatifs aux matières relevant des compétences régionales et à la politique agricole".

La première de ces deux dispositions trouve à s'appliquer en l'espèce. Sa portée a fait l'objet de discussions, les uns interprétant la notion d'"association

ten", Die Keure 1989, pp. 135 à 137, cité dans le rapport de la Commission parlementaire mixte pour la réforme des institutions, concernant les relations internationales (Doc. 1167/3 - 89/90 de la Chambre et 935/3 - 89/90 du Sénat, p. 7).

à la négociation" extensivement, les autres de manière restrictive (1).

Quelle que soit l'interprétation retenue, il ne s'agit jamais que d'une participation à la négociation qui n'entame en rien le monopole du "treaty making power" réservé au Roi (2).

Si, conformément à l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale précitée, la Région wallonne est compétente pour fixer dans les zones frontalières les valeurs pour les concentrations de dioxyde d'azote dans l'atmosphère, elle n'est, par contre, pas compétente pour organiser une consultation avec les Etats membres limitrophes de la Belgique à laquelle la Commission peut participer et, pas davantage, pour conclure avec ces Etats un "accord, une convention, un protocole ou un traité", quelle qu'en soit la qualification.

De même, ce n'est pas la Région wallonne et les "autres" Etats membres qui doivent se consulter en vue de

(1) Pour un exposé des thèses en présence, voir Marc A. LEJEUNE, Les relations internationales des Communautés et des Régions belges", De Boeck Université 1987, Centre de droit régional de la Faculté de droit de Namur, pp. 92 à 100.

(2) W. J. GANSHOF van DER MEERSCH et R. ERGEC, Les relations extérieures des Etats à système constitutionnel régional ou fédéral. Le droit belge, Rapports belges au XIIème congrès de l'association internationale de droit comparé, Kluwer - Bruylant, 1988, pp. 51 à 75, sp. n°s 52 à 60.

remédier à la situation prévue à l'article 6, § 2, du projet. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit d'une compétence de l'Etat et, plus précisément, d'une prérogative du Roi. La Région wallonne doit, quant à elle, être associée aux consultations.

La seconde disposition citée ci-dessus est étrangère au cas d'espèce. Il ne s'agit pas, en effet, ici de "travaux des institutions européennes", la participation de la Commission étant simplement éventuelle.

En conclusion, le texte de l'article 6 du projet doit être revu de manière à faire clairement apparaître que le rôle de la Région wallonne se limite, selon le cas, à informer l'Etat des valeurs qu'elle se propose de fixer dans les zones frontalières ou à l'informer qu'à la suite d'une pollution sensible ayant pour origine ou pouvant avoir pour origine un autre Etat membre, les valeurs fixées dans ces zones après consultation des Etats membres limitrophes sont dépassées ou risquent de l'être, afin que l'Etat belge entreprenne (1) des consultations avec les Etats membres concernés, en y associant la région, en vue de conclure un accord.

*

*

*

(1) Il s'agit là pour l'Etat belge d'une obligation que la directive 85/203/CEE met directement à sa charge, et non d'une simple faculté.

Quant à l'article 7 du projet, bien que visiblement inspiré de l'article 11 de la directive 85/203/CEE, il ne tend pas à en assurer la transposition dans l'ordre juridique interne. En effet, l'article 11 de la directive a trait exclusivement aux relations entre Etats membres et est totalement étranger aux relations entre entités d'un même Etat.

Par la disposition examinée, ses auteurs veulent précisément étendre aux régions belges le régime applicable aux Etats membres, à ceci près - la différence va de soi - que la participation de la Commission de la Communauté économique européenne aux consultations n'est plus prévue. A l'instar des Etats membres, les régions ont l'obligation de se consulter en vue de tenter d'arriver à un accord.

Les cas dans lesquels la consultation par une communauté ou une région des autres entités de l'Etat ou de ce dernier est requise, sont limitativement énumérés par les lois de réformes institutionnelles et constituent autant d'exceptions au principe de l'exclusivité des compétences.

Dans la mesure où il rend obligatoire, dans le même esprit que la directive, la consultation entre la Région wallonne et les autres régions belges concernées, l'article 7 du projet va à l'encontre de ce principe, sans qu'il y ait lieu de distinguer, à cet égard, selon que l'initiative de la consultation vient de la Région wallonne ou d'une autre région.

Néanmoins, le résultat recherché par les auteurs du projet pourrait être atteint par la conclusion entre la

.../...

ST.

- -

L. 21.297/VR.

Région wallonne et les autres régions belges concernées d'un accord de coopération en application de l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.../...

II. Observations particulières.

Préambule.

1. Il convient d'ajouter un alinéa 1er rédigé comme suit :

"Vu le traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne, approuvé par la loi du 2 décembre 1957, notamment les articles 100 et 235;"

2. L'alinéa 1er doit devenir l'alinéa 3 et être rédigé comme suit :

"Vu la loi du 28 décembre 1964 relative à la lutte contre la pollution atmosphérique, notamment l'article 1er;"

3. Les alinéas 3 à 8 doivent être remplacés par l'alinéa suivant :

"Vu l'avis du Conseil d'Etat;"

.../...

Dispositif.Article 1er.

Les mots "à l'intérieur des zones y déterminées", figurant au 2°, sont obscurs car l'annexe II ne détermine pas ces zones.

La directive vise l'établissement de "régimes spécifiques à l'intérieur de zones que déterminent les Etats membres".

L'expression utilisée par les auteurs du projet est reprise de la version française de l'arrêté royal du 1er juillet 1986. Or, la version néerlandaise est rédigée en ces termes "... voor de invoering van specifieke regimes binnen de daartoe vastgestelde zones". La section de législation a d'ailleurs relevé, en ce qui concerne le paragraphe 2, que "le texte néerlandais - encore qu'il soit emprunté textuellement à la directive - ne correspond pas entièrement au texte français".

Il faut, dès lors, de l'accord du délégué de l'Exécutif, écrire :

"... à l'intérieur des zones déterminées à cet effet".

.../...

Article 3.

De l'accord du délégué de l'Exécutif, il faut écrire à la fin du paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er :

"... ou industriels, l'Exécutif peut fixer des valeurs limites inférieures à la valeur limite visée à l'annexe I".

Le paragraphe 2, devenant l'alinéa 2, doit être rédigé de la même manière.

Article 4.

A la fin de l'alinéa 1er, il convient d'écrire :
"... visées à l'article 3".

Article 8.

Pour respecter la directive, il faut écrire :

"Pour l'application du présent arrêté, ... autre méthode d'analyse admise comme équivalente à la méthode de référence par la Commission des Communautés européennes".

Article 10.

La date de l'entrée en vigueur doit être précisée.

.../...

III. Observations finales.

1. La division en paragraphes n'est pas justifiée lorsque chacun d'eux ne comporte qu'un seul alinéa.

2. Lorsqu'il est fait référence à un autre article du projet ou à une des annexes, il n'y a pas lieu d'ajouter les mots "du présent arrêté".

L'avis concernant les problèmes de répartition des compétences que soulèvent les articles 6 et 7 du projet a été donné par les chambres réunies de la section de législation composées de

Messieurs :	J. NIMMEGEERS,	président de chambre, président
	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	W. DEROOVER,	
	R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	D. VERBIEST,	
	Y. KREINS,	
	F. DE KEMPENEER,	
	J. GIJSSELS,	assesseurs de la
	J. DE GAVRE,	section de législation,
	J. van COMPERNOLLE,	
Mesdames :	F. LIEVENS,	greffier,
	J. GIELISSEN,	greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par M. J. BAERT, auditeur, et par M. I. KOVALOVSKY, auditeur adjoint. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. W. VAN VAERENBERGH et par S. SAINT-VITEUX, référendaires adjoints.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. NIMMEGEERS.

L'avis concernant les observations particulières a été donné par la neuvième chambre composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,
Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. Y. KOVALOVSKY, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. S. SAINT-VITEUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.