ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 27 novembre 1992, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "relatif à la planification en matière d'environnement et de développement durable en Région wallonne", a donné le 18 janvier 1993 l'avis suivant :

Observations générales.

1. L'article 2 de l'avant-projet dispose comme suit :

> "Article 2. La planification en matière d'environnement et de développement durable doit :
>
> 1° assurer la coordination de tous les aspects de la politique régionale en matière d'environnement;
>
> 2° assurer l'intégration des préoccupations d'environnement dans les autres politiques régionales;
>
> 3° assurer la prise en compte à l'échelle régionale de l'objectif de développement durable".

Le processus de planification que les auteurs de l'avant-projet envisagent d'établir a donc trait, non seulement aux matières relevant directement de la politique de l'environnement, mais aussi à des matières relevant d'autres politiques.

En outre, partant de l'idée que "la prise en compte du concept de développement durable doit ... devenir une composante supplémentaire et importante du processus de planification en matière d'environnement" (Exposé des motifs), les auteurs de l'avant-projet intègrent expressément ce concept dans la définition de la planification envisagée et dans les objectifs qu'elle doit poursuivre. Comme le rappelle l'exposé des motifs, la notion de "développement durable" désigne un mode de développement "qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité

des générations futures de répondre aux leurs" (1). Cette notion repose notamment sur l'idée selon laquelle le développement économique et social et la protection de l'environnement sont indissociables (2).

Toutefois, les auteurs de l'avant-projet n'expliquent pas de quelle manière la planification qu'ils envisagent assurera "l'intégration des préoccupations d'environnement dans les autres politiques régionales" ainsi que "la prise en compte à l'échelle régionale de l'objectif de développement durable".

On relève notamment que les objets assignés par l'article 2 en projet à la planification envisagée correspondent ou sont susceptibles de correspondre, au moins en partie, à ceux d'autres processus de planification prévus par des dispositions en vigueur, dans d'autres matières que

---

(1) Voir le rapport de la commission mondiale sur l'environnement et le développement, présidée par Mme BRUNDTLAND, Notre avenir à tous, éd. du Fleuve et Publ. Québec, 1988, spéc. p. 51. En ce sens, le principe 3 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, dispose : "Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures".

(2) Selon le principe 4 de la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, "pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément".

celles ressortissant directement à la politique de l'environnement.

Ainsi en va-t-il de la planification prévue par le chapitre Ier de la loi du 15 juillet 1970 portant organisation de la planification et de la décentralisation économique, qui a pour but "d'assurer ... une expansion maximale économique équilibrée et, dans ce cadre, une constante amélioration en matière d'emplois, de revenus du travail, de pouvoir d'achat, de logements, d'infrastructure et d'équipements" (1). Par ailleurs, les dispositions relatives aux incitants attribués en matière d'expansion économique - incitants destinés à favoriser la réalisation des objectifs du plan prévu par la loi du 15 juillet 1970 (2) - font aujourd'hui expressément référence, en Région wallonne, au concept de développement durable : "Les incitations créées en vue de contribuer ... au développement socio-économique de la Région wallonne sont attribuées ... (pour des) opérations concourant à la mise en place d'un développement durable et à favoriser la création d'emplois"; il est précisé qu'elles "ne sont accordées que si elles contri-

---

(1) Article 1er de la loi; voir aussi l'article 2 de l'arrêté royal du 24 mai 1971 portant statut du Bureau du plan et en déterminant l'organisation et les modalités de fonctionnement.

(2) Voir l'intitulé, toujours en vigueur, du titre premier de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique.

buent de manière déterminante à la réalisation de ces opérations" (1).

Les objectifs de la planification prévue par le texte en projet ne sont pas davantage sans rapport avec ceux de la planification prévue par le Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, dont l'article 1er, alinéa 2, dispose que l'aménagement du territoire de la Région wallonne "est conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but d'assurer la gestion parcimonieuse du sol ainsi que la conservation et le développement du patrimoine culturel et naturel de la Région wallonne". Ces divers éléments devraient également être envisagés par la planification prévue par le projet.

En l'absence de disposition contraire, les divers processus de planification indiqués sont appelés à coexister, ce qui ne peut manquer de créer un risque de double emploi. De surcroît, aucune disposition ne règle la manière de combiner les différents plans concernés, de sorte qu'ils pourraient ne pas se concilier (2).

---

(1) Article 1er de la loi précitée du 30 décembre 1970, remplacé par le décret du 25 juin 1992. Voir aussi l'article 32.2. de la loi du 4 août 1978 de réorientation économique, inséré par le décret du 25 juin 1992.

(2) On observera que, dans le document intitulé "Action 21", la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, réunie à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992, recommandant aux gouvernements d'adopter une stratégie nationale de développement durable précise que cette stratégie devrait "fondre en un ensemble cohérent" "les différents plans et politiques sectoriels, économiques, sociaux et écologiques appliqués

Il appartiendra au législateur régional de prévoir les mesures appropriées en vue d'éviter ces difficultés.

2. Selon l'article 3 du projet, la planification envisagée comprend trois éléments :

"Article 3. La planification en matière d'environnement et de développement durable comporte :

1° le rapport annuel relatif à l'état de l'environnement wallon, établi conformément aux dispositions existantes;

2° un plan wallon pour l'environnement et le développement durable;

3° des programmes d'actions spécifiques, prévus par d'autres dispositions".

La portée précise de cette disposition n'apparaît pas clairement. Si, comme l'intitulé et la structure de l'avant-projet le laissent entendre, ses auteurs veulent élaborer un décret organique de la planification envisagée, celle-ci étant constituée des trois composantes précitées, il convient d'insérer dans ce décret, non seulement les règles relatives au plan wallon pour l'environnement et le développement durable, mais aussi celles qui ont trait au rapport sur "l'état de l'environnement wallon" et aux programmes d'actions spécifiques. En tout état de cause, le texte en projet devrait désigner sous son intitulé exact chacun des programmes d'action visés.

---

dans le pays" (point 8.7. du document).

L'insertion dans le texte des dispositions relatives à l'établissement d'un rapport sur "l'état de l'environnement wallon", paraît, au demeurant, s'imposer, dès lors que l'établissement de ce rapport a été prévu "afin de pouvoir disposer d'une information d'ensemble cohérente, quantifiée et fiable en vue de mener des politiques globales dans le domaine de l'environnement et de les intégrer aux autres processus de prise de décision" (1), ce qui correspond étroitement aux objectifs impartis à la planification prévue par le décret en projet.

Par ailleurs, le plan wallon pour l'environnement et le développement durable et les programmes d'action spécifiques sont appelés à coexister, ce qui, à défaut de disposition réglant les rapports entre ces documents, pourrait créer un risque de double emploi ou d'inconciliabilité.

---

(1) Voir les travaux préparatoires du décret du 12 février 1987 visant à l'établissement d'un rapport sur l'"état de l'environnement wallon" : Doc. Conseil régional wallon, sess. 1985-1986, n° 78/1, p. 2, et n° 78/12, p. 3.

Il appartiendra au législateur régional de prendre les mesures appropriées en vue d'éviter ces difficultés.

Observations particulières.

Intitulé.

Comme l'indique l'exposé des motifs, le développement durable est "celui qui doit assurer, simultanément et à long terme :

- la croissance économique et sociale;

- l'amélioration de l'environnement;

- la préservation des ressources naturelles".

Compte tenu de cette définition de la notion de développement durable, l'intitulé assigné à la planification envisagée - "planification en matière d'environnement et de développement durable" - n'est pas approprié : d'une part, le développement durable ne constitue pas une matière, mais un objectif à atteindre; d'autre part, une politique qui vise à assurer un développement durable intègre forcément la protection de l'environnement, de sorte qu'il n'est pas nécessaire de préciser que la planification est établie "en matière d'environnement".

L'intitulé doit donc être réécrit.

Arrêté de présentation.

Il faut écrire : "Sur la proposition ..." et "... sur le projet de décret dont la teneur suit :".

Dispositif.

On écrira : "Chapitre premier".

Article 1er.

La disposition est dépourvue de portée normative. Elle doit donc être omise.

La numérotation des articles suivants doit être adaptée en conséquence.

Articles 2 et 3.

Il est renvoyé aux observations générales.

Article 4.

Alinéa 1er.

1. Il ressort de l'exposé des motifs qu'"A l'égard du citoyen, le plan ne contient pas de dispositions obligatoires".

Du texte en projet et de l'exposé des motifs, il ressort, par contre, qu'en ce qui concerne les autorités et les établissements visés, le plan "contient les lignes directrices à suivre" dont "ces autorités et établissements devront s'inspirer ... dans les décisions qu'(ils) prennent".

Ceci appelle deux observations :

a) il est inexact et, au demeurant, artificiel d'établir une distinction en ce qui concerne les effets juridiques du plan à l'égard des pouvoirs publics, d'une part, et du citoyen, d'autre part. En effet, lorsque les autorités sont appelées à prendre des décisions qui concernent les citoyens, telles que des autorisations, etc., ces décisions devront, si le plan a une portée contraignante, être prises conformément à ce plan, de telle sorte que les droits des citoyens en seront affectés;

b) si l'intention est effectivement de rendre le plan obligatoire pour les pouvoirs publics, le texte en projet doit préciser la mesure et la portée du caractère contraignant du plan. Si, au contraire, l'intention est de ne prévoir, dans le plan, ou de ne concevoir le plan que comme déterminant des orientations, des lignes de conduite à l'intention des autorités citées, ce plan contribuera à éclairer et à interpréter certaines notions juridiques là où ces autorités ont à exercer un pouvoir d'appréciation : l'exposé des motifs cite en ce sens l'exemple de l'apprécia-

tion, par l'autorité de tutelle, des nécessités de la sauvegarde de l'intérêt général. Il constituera, dès lors, une source médiate de légalité (1).

Dans les deux hypothèses, la disposition doit être revue.

2. Le contenu du plan est défini par la disposition en projet dans des termes très généraux. Ce contenu doit être précisé, en tenant compte de l'observation précédente.

3. Selon le texte en projet, le plan wallon pour l'environnement et le développement durable a pour destinataires "la Région, les provinces, les communes ainsi que les établissements et intercommunales chargés de missions d'intérêt public en matière d'environnement".

---

(1) Voir, en ce sens :

a) à propos des plans prévus par la législation française relative à la planification : M. J. DELMAS-MARSALET, "Le contrôle juridictionnel des interventions économiques de l'Etat", Etudes et documents du Conseil d'Etat, 1970, pp. 133 et suiv., pp. 135 et 151; R. SAVY, "Le contrôle juridictionnel de la légalité des décisions économiques de l'administration", A.J.D.A., 1972, pp. 3 et suiv., pp. 12 et suiv.; A. de LAUBADERE et P. DELVOLVE, Droit public économique, Précis Dalloz, 5e édit., 1986, n° 314;

b) à propos des programmes d'action adoptés par les Communautés européennes, C.J.C.E., 7 mars 1990, G.B.-Inno-B.M. et a.s.b.l. Confédération du commerce luxembourgeois, J.T., 1990, p. 691, note E. BALATE.

Une telle disposition appelle les observations suivantes :

a) le mot "Région" ne rend pas suffisamment compte des autorités régionales visées. L'exposé des motifs les désigne, certes, mais il s'impose que ces précisions figurent dans le texte même de la disposition en projet;

b) en ce qui concerne les provinces, les communes et les intercommunales, les articles 31 et 108 de la Constitution s'opposent à ce que les autorités régionales déterminent directement "les lignes directrices à suivre" par les autorités locales dans la gestion de leurs intérêts propres. Elles peuvent seulement prévoir les lignes de conduite qu'elles s'assignent à elles-même dans l'exercice de la tutelle qu'elles exercent sur les autorités locales, ainsi que les orientations de l'action de celles-ci lorsqu'elles remplissent une mission d'intérêt régional (1);

c) en mentionnant "les établissements ... chargés de missions d'intérêt public", le texte en projet ne permet pas de déterminer clairement si sont visées diverses catégories de personnes parmi lesquelles on peut citer : les personnes morales constituées sous la forme d'une société ou d'une association; les entreprises publiques

---

(1) Ainsi, par exemple, quand le collège des bourgmestre et échevins ou la députation permanente du conseil provincial statue sur une demande d'autorisation d'exploiter en application du titre 1er du Règlement général pour la protection du travail.

contrôlées par les autorités régionales; ou encore les personnes de droit privé chargées d'une mission de service public.

Par ailleurs, le plan visant à assurer non seulement un environnement de qualité, mais aussi un développement durable, l'on n'aperçoit pas pour quel motif le texte en projet vise uniquement les établissements et intercommunales qui sont chargés de missions d'intérêt public "en matière d'environnement".

Il suit de ce qui précède que l'alinéa en projet doit être fondamentalement revu.

Alinéa 2.

En ce qui concerne les premier et deuxième tirets, on renvoie à l'observation générale n○ 2.

Article 5.

Alinéa 1er.

Un décret ne peut attribuer directement des pouvoirs à un membre de l'Exécutif qu'il désigne, l'Exécutif étant seul compétent pour procéder à des délégations de

pouvoirs en son sein (article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). L'alinéa 1er doit être revu en conséquence.

Alinéa 2.

Cet alinéa doit être omis : c'est à l'Exécutif qu'il appartient de décider de ses règles de fonctionnement (article 68 de la loi spéciale du 8 août 1980).

Alinéa 3.

L'alinéa doit être revu en tenant compte des adaptations qu'appelle l'article 4, alinéa 1er, du projet.

En outre, il convient de viser "Les services de la Région wallonne", plutôt que "Les différents départements des ministères de la Région wallonne".

Par ailleurs, il faut écrire : "fournissent à la demande de l'Exécutif toutes les informations ...".

Alinéa 4.

Cet alinéa dispose :

"Il est interdit à l'autorité publique et à ses agents de divulguer tout ou partie des secrets de fabrication éventuellement contenus dans les rensei-

gnements obtenus en vertu du présent article, lorsque les entreprises, qui ont fourni les informations, désignent celles qui revêtent un caractère confidentiel et demandent que le secret soit préservé".

Il appelle deux observations.

1. Il reproduit le texte de l'article 13, § 2, du décret du 5 juillet 1985 relatif aux déchets. Il convient, toutefois, d'observer qu'à la différence de l'article 13, § 1er, dudit décret, l'article 5 en projet ne contient aucune disposition mettant à charge d'entreprises l'obligation de fournir des informations et données nécessaires à l'élaboration du projet de plan. Sans doute s'agit-il d'informations et de données que les entreprises sont tenues de fournir aux autorités et établissements visés à l'alinéa 3 de l'article 5. Encore faudrait-il, en ce cas, préciser en vertu de quels textes les entreprises ont à s'acquitter de cette obligation et vérifier que les fins en vue de la réalisation desquelles ces textes prescrivent la communication d'informations et de données sont les mêmes que celles visées à l'article 5 du projet. S'il n'en était pas ainsi, c'est cet article qui devrait, lui-même, imposer cette obligation de communication aux entreprises en déterminant avec soin quelles sont les informations et les données qui en font l'objet.

2. Le texte examiné prévoit un tempérament à cette obligation de communication. Les entreprises qui y sont soumises ont le droit de désigner quelles sont parmi les

informations qu'elles fournissent celles qui contiennent des secrets de fabrication et celui de demander (lire "exiger") que ces secrets ne soient pas divulgués.

La question mérite d'être posée si une telle disposition n'excède pas la compétence du législateur régional. En effet, comme le Conseil d'Etat, section de législation, l'a déjà relevé,

> "Le secret commercial et industriel ... relève traditionnellement de la propriété industrielle et intellectuelle que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles range parmi les matières qui ressortissent à la seule compétence de l'autorité nationale. S'agissant d'une telle matière, 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, 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 n° 66 du 30 juin 1988)" (1).

La disposition examinée ne tend pas à modifier la législation nationale applicable en matière de secret

---

(1) Avis L. 19.969/9 du 10 décembre 1990 sur une proposition de décret "concernant la liberté d'accès des citoyens et des travailleurs à l'information relative à l'environnement" (Conseil régional wallon, doc. 154 (1989-1990) - n° 4) et avis L. 20.347/A.G. de même date sur un projet d'ordonnance "sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale", devenu l'ordonnance du 29 août 1991 sur l'accès à l'information relative à l'environnement dans la Région de Bruxelles-Capitale (Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale doc. A-128/1 - 90/91).

industriel et commercial; celle-ci reste applicable et s'impose, notamment, aux autorités régionales; il n'est pas, non plus, question de conférer à une autorité administrative régionale le soin de décider si les informations fournies par les entreprises sont ou ne sont pas couvertes par le secret et dans quelle mesure elles le sont (1); il ne s'agit pas davantage de trancher des conflits de valeurs. C'est aux entreprises elles-mêmes qu'il appartient, selon le décret en projet, de désigner les informations qu'elles considèrent comme confidentielles et qui, à ce titre, ne peuvent être divulguées par l'autorité publique et ses agents. En adoptant une disposition ayant cette portée limitée, le législateur régional n'excéderait donc pas sa compétence.

Article 7.

Le texte en projet doit prévoir les modalités de la consultation prévue ou, à tout le moins, habiliter l'Exécutif à les fixer.

---

(1) La proposition d'ordonnance citée sous la note 1 contenait des dispositions ayant cet objet qui ont été critiquées par la section de législation du Conseil d'Etat, mais néanmoins adoptées par le législateur régional. Il convient également de mentionner l'avis L. 20.319/9 du 6 mars 1991 sur une proposition d'ordonnance "instaurant la libre consultation des études commanditées par les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale" (Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale doc. A - 32/2 - 90/91) et l'avis L. 21.249/9 du 18 novembre 1991 sur trois amendements à ladite proposition d'ordonnance, singulièrement l'avis sur l'amendement n° 5 à l'article 4 de ladite proposition (Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale doc. A - 32/3 - 90/91).

On relève que le texte ne prévoit la consultation que de certains des destinataires du plan, autres que la Région.

L'exposé des motifs doit justifier cette distinction.

Article 8.

1. A l'alinéa 1er, les termes "Sur cette base" sont superflus et doivent être omis.

2. A l'alinéa 2, il est prévu que l'Exécutif communique le plan au Conseil régional wallon. Le texte ne prévoit pas que le Conseil doit se prononcer sur ce plan. Or, ce plan, d'une part, détermine les grands axes d'aspects importants de la politique de la Région et, d'autre part, est appelé à contenir notamment "les lignes directrices à suivre" lors de l'exercice du pouvoir décrétal. Il paraît au Conseil d'Etat que, compte tenu de l'importance du plan et de sa portée, celui-ci devrait être approuvé par le législateur régional.

3. A l'alinéa 2, il convient de désigner de manière précise les "différentes commissions consultatives créées par la Région".

4. En ce qui concerne l'alinéa 3, si le plan devait avoir une force obligatoire, sa publication ne devrait pas se faire par extrait, mais in extenso.

Article 9.

L'exposé des motifs commente comme suit cette disposition :

> "Article 9. En principe, le document doit pouvoir être affiné plutôt qu'intégralement remplacé et ce, selon une procédure éventuellement allégée. La durée de cinq ans permet à l'Exécutif d'inclure des actions suffisamment concrètes. La révision quinquennale s'inscrit dans la volonté d'adapter les actions projetées pour une nouvelle période en tenant compte de l'évolution des connaissances mais aussi du cadre normatif international et européen. Cette révision permet de préciser les objectifs et les moyens à mettre en oeuvre".

Le texte en projet ne reflète que très incomplètement cette intention. Il devra donc être revu.

Les auteurs de l'avant-projet veilleront, en outre, à préciser les éléments essentiels de la procédure de révision du plan.

Chapitre III.

Il est proposé d'intituler le chapitre III comme suit : "Dispositions modificatives".

Articles 11 et 12.

Il y a lieu d'inverser ces dispositions, puisque l'article 11 modifie l'article 4 du décret du 12 février 1987 visant à l'établissement d'un rapport sur l'"état de l'environnement wallon", tandis que l'article 12 modifie l'article 2 de ce décret.

Article 11.

1. Il convient également, à l'article 5 du décret du 12 février 1987, de remplacer les mots "Conseil régional wallon de l'environnement" par les mots "Conseil wallon pour l'environnement et le développement durable".

2. Au début de la disposition en projet, il y a lieu d'écrire dès lors :

"Art ... Aux articles 4 et 5 du même décret, les mots ...".

Article 12.

1. Concernant la première partie de la disposition en projet, il ressort des explications du délégué de

l'Exécutif que l'intention des auteurs de l'avant-projet est d'imposer l'établissement :

a) d'une liste des directives européennes en matière d'environnement, accompagnée d'un état de leur transposition en Région wallonne;

b) d'une liste des accords internationaux en matière d'environnement qui sont signés et de ceux qui sont ratifiés par la Belgique ou par la Région wallonne.

Le texte en projet devrait refléter plus exactement cette intention.

2. Dans l'état actuel du droit, la Région wallonne n'a le pouvoir, ni de signer, ni de ratifier un accord international.

Par ailleurs, le texte en projet évoque les cas "dans lesquels la Région est engagée ... via l'Etat en vertu des procédures de concertation ou d'association". Il n'appartient pas aux autorités régionales de désigner, de leur propre chef, les accords internationaux conclus par l'Etat au respect desquels elles sont tenues.

Observations finales de légistique.

1. L'avant-projet de décret abuse de l'emploi des majuscules.

Ainsi convient-il d’écrire "ministre", "Exécutif régional wallon", "décret", "état de l’environnement wallon", "plan wallon pour l’environnement et le développement durable", "provinces", "communes", "Conseil wallon de l’environnement", "Conseil économique et social de la Région wallonne", "Conseil régional wallon" et "Moniteur belge".

2. Les subdivisions d’une phrase doivent se faire par 1°, 2°, 3°; cette observation vaut pour l’article 4.

La chambre était composée de

Messieurs :	C.-L. CLOSSET,	président de chambre,
	R. ANDERSEN,	conseillers d'Etat,
	J. MESSINNE,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. van COMPERNOLLE,	section de législation,
Madame :	J. GIELISSEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. NIHOUL, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN. C.-L. CLOSSET.