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 23 décembre 1994, d'une demande d'avis sur un projet de décret "portant assentiment à l'accord concernant la protection de l'Escaut et à l'accord concernant la protection de la Meuse, faits à Charleville-Mézières, le 26 avril 1994" (L. 23.994/9) et le 3 mars 1995, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de décret "portant assentiment à l'accord concernant la protection de l'Escaut et à l'accord concernant la protection de la Meuse, faits à Charleville-Mézières, le 26 avril 1994" (L. 24.213/9), a donné le 8 mars 1995 l'avis suivant :

Le Conseil d'Etat a été saisi, le 23 décembre 1994, par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture, d'une demande d'avis, portant la référence L. 23.994/9, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord concernant la protection de l'Escaut et à l'accord concernant la protection de la Meuse, faits à Charleville-Mézières, le 26 avril 1994". Cette demande est devenue sans objet, suite à celle du 6 février 1994 par laquelle le même ministre demande, dans un délai ne dépassant pas trois jours, un avis sur un avant-projet identique.

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

> "Cette urgence est motivée par l'engagement des Parties de procéder à la mise en place de la Commission internationale pour la protection de l'Escaut et de la Commission internationale pour la protection de la Meuse endéans le délai de 4 mois de la signature des Accords, par les obligations particulières de la Région wallonne en ce qui concerne l'installation du secrétariat de la Commission Meuse".

*

* *

Les accords auxquels le décret en projet entend porter assentiment ont été signés, en ce qui concerne les autorités belges, par les gouvernements des trois Régions.

L'Etat belge ne figure pas parmi les signataires.

Selon les explications fournies par les délégués du Gouvernement, les accords portent exclusivement sur des matières relevant de la compétence des Régions.

Ils se fondent à cet égard sur divers éléments :

1° le Ministre des Affaires étrangères a, lui-même, suggéré, en 1993, aux Régions de négocier directement les traités relatifs à la protection de l'Escaut et de la Meuse, en considérant qu'il s'agissait de matières ressortissant à leurs compétence exclusives et en les invitant à se conformer à la procédure prévue par l'article 81 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 5 mai 1993;

2° la Région wallonne a respecté cette procédure;

3° la République française et le Royaume des Pays-Bas ont été informés tant par le Ministre fédéral des Affaires étrangères que par la Région wallonne des modifications intervenues en Belgique en ce qui concerne le treaty-making power et de la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les diverses entités fédérées en matière de la politique de l'environnement et de l'eau;

leur attention a été attirée sur ce que les accords négociés avec les Régions seules ne pouvaient porter que sur des matières ressortissant à leurs compétences;

4° les autorités fédérales n'ont émis aucune objection à la signature des accords par la Région wallonne.

La question doit toutefois être posée de savoir si, eu égard à leur contenu, les accords peuvent bien être considérés comme portant exclusivement sur des matières relevant de la compétence des Régions ou si, au contraire, il s'agit d'accord portant également sur des matières relevant de la compétence des autorités fédérales.

Ces accords contiennent diverses mesures tendant à assurer la coopération de parties contractantes afin de préserver et d'améliorer la qualité de l'Escaut et de la Meuse.

Ayant cet objet, ils portent incontestablement sur des matières relevant de la compétence des Régions, étant donné les attributions que l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 confie à celles-ci en ce qui concerne la politique de l'environnement et de l'eau.

Cependant plusieurs clauses pourraient laisser penser qu'elles ont trait à des matières qui, fût-ce en partie, relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Tel est le cas des articles 5, g), qui prévoient que les Commissions ont, notamment, pour mission de :

"Servir de cadre pour l'échange d'informations sur les projets soumis à études d'incidences et qui ont un impact transfrontière significatif sur la qualité de l'Escaut (la Meuse) dans le respect des législations en vigueur sur le territoire des Parties Contractantes".

Interrogés sur le point de savoir si ces dispositions visaient également les informations sur les projets d'installations nucléaires soumis aux études d'incidences sur la qualité des eaux de ces deux fleuves, les délégués du Gouvernement ont répondu :

"De la volonté des parties, les aspects relatifs au nucléaire sont exclus des accords. La France, l'Etat fédéral belge (compétent en cette matière) et les Pays-Bas ne souhaitent pas que cette matière soit traitée en-dehors du cadre du Traité Euratom (1).

En cas d'études d'incidences éventuelles portant sur des installations nucléaires, les aspects relatifs aux rejets "classiques" (c'est-à-dire non nucléaires, comme par exemple les rejets thermiques), relevant en Belgique de la compétence des Régions, pourraient être abordés dans le cadre des accords Escaut/Meuse".

Tel est également le cas de la clause prévue aux articles 5, 1), qui assignent aux Commissions comme mission, celle d'

"organiser la coopération entre les différents réseaux nationaux ou régionaux d'alerte et d'alarme et promou-

---

(1) Les délégués du Gouvernement se réfèrent plus précisément à l'article 37 du Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM).

voir l'échange d'informations en vue de prévenir et de lutter contre les pollutions accidentelles".

En réponse à la question de savoir si les mots "... et de lutter contre les pollutions accidentelles" ne renvoyaient pas à la matière de la protection civile qui fait l'objet de la compétence de l'Etat fédéral, les délégués ont déclaré :

"En ce qui concerne les pollutions accidentelles, la mission de la Commission porte uniquement sur la coopération et l'échange d'informations à partir des systèmes d'alerte et d'alarme qui ont une fonction d'observation (stations de mesures déjà installées actuellement à Lixhe et à Eysden) dont, en Belgique, la compétence relève des Régions. La mission ne porte pas sur la coopération en matière de lutte contre les pollutions accidentelles, et donc ne porte pas sur les plans d'urgence au sens de la loi de 1987".

Il en va de même de l'article 6, 4°, alinéa 2, de l'accord concernant la protection de l'Escaut et de l'article 6, 4°, alinéa 3, de l'accord concernant la protection de la Meuse, lesquels disposent :

"Au cas où le Gouvernement du Royaume de Belgique adhère ultérieurement au présent Accord, il dispose du droit de vote en ce qui concerne les décisions relatives aux matières qui relèvent de la compétence de l'Etat Fédéral en vertu de la Constitution belge. Dans ce cas, et pour ces décisions, les Gouvernements des Régions belges ne disposent pas du droit de vote".

A propos de ces dispositions, les délégués du Gouvernement ont fourni les explications suivantes :

> "Les parties ne voient pas actuellement de matière qui pourrait être couverte par les accords et qui relèverait de la compétence de l'Etat fédéral. La porte a cependant été laissée ouverte à la participation éventuelle de l'Etat belge" (1).

En ce qui concerne les articles 7, deux clauses retiennent l'attention. Il s'agit, d'une part, des dispositions prévues aux points 1, a), aux termes desquelles les Commissions admettent "en qualité d'observateur et à sa demande" :

> "tout Etat non Partie contractante au présent Accord dont une partie du territoire est situé dans le bassin versant de la Meuse (ou de l'Escaut)".

Au sujet de ces dispositions, dont il échet d'observer qu'elles ne créent aucune obligation à charge de l'Etat fédéral celui-ci ayant la faculté d'intervenir en qualité d'observateur, les délégués du Gouvernement ont fourni l'explication suivante :

---

(1) Sans doute l'hypothèse envisagée est-elle celle où les accords seraient ultérieurement revus pour s'étendre à des matières ressortissant à la compétence de l'Etat fédéral. Une telle extension ne pourrait se concevoir sans que ce dernier devienne partie aux accords.

"L'Etat belge a exprimé à plusieurs reprises sa volonté d'être partie observatrice. Le statut d'observateur n'implique pas que l'Etat fédéral soit concerné dans une de ses compétences (à l'exemple de la Commission européenne, qui a également manifesté le souhait d'être observateur, et qui n'est pas concernée par les matières couvertes par les accords)".

Il y va, d'autre part, des points 3, aux termes desquels :

"Les observateurs peuvent participer aux réunions de la Commission sans pour autant disposer d'un droit de vote et peuvent transmettre à la Commission toute information ou tout rapport relatif à l'objet de l'Accord".

Les délégués du Gouvernement ont donné de ces dispositions le commentaire suivant :

"En ce qui concerne la transmission des rapports par les observateurs, les parties pensent au cas de l'Allemagne et du Grand Duché de Luxembourg, qui pourraient être amenés à transmettre des informations relatives par exemple à des bilans d'émissions intervenant sur leur territoire. Ceci n'est pas le cas du Gouvernement fédéral belge".

De manière générale, les Régions ne peuvent être considérées comme étant restées dans les limites de leurs compétences en concluant les accords précités, que si, comme les délégués du Gouvernement l'ont affirmé, ceux-ci doivent s'interpréter comme excluant de leur champ d'application

toutes les matières qui ressortissent à la compétence de l’autorité fédérale et que si, par suite, ils n’entrent pas dans la catégorie des traités dits mixtes.

La chambre était composée de :

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	C. WETTINCK, P. LIENARDY,	conseillers d'Etat,
Madame	M. PROOST,	greffier.

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

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

M. PROOST. R. ANDERSEN.