

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.341/VR/V
DU 23 AOÛT 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies des vacations, saisi par le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 28 juin 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 31 août 2007 ^(*), sur un projet d'arrêté "modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 portant conditions sectorielles relatives aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets", a donné l'avis suivant :

(*) Par lettre du Ministre du 2 août 2007.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

La portée du projet

1. Pour l'essentiel, le projet d'arrêté à l'examen tend à modifier l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003 portant conditions sectorielles relatives aux installations d'incinération et de co-incinération de déchets afin, d'une part, d'obliger les exploitants de ces installations à se doter, sauf justification, de "portiques de détection des substances radioactives dans le secteur non nucléaire", dans le respect des directives applicables à leur utilisation, édictées par l'agence fédérale de contrôle nucléaire ⁽¹⁾, et, d'autre part, de prescrire que les exploitants doivent se conformer aux instructions de cette agence relatives au fonctionnement du portique et qu'ils doivent tenir à la disposition de l'"autorité compétente" et du fonctionnaire chargé de la surveillance toutes les informations à ce sujet ⁽²⁾.

Le projet se donne ainsi pour objet de transposer partiellement la directive 2003/122/Euratom du Conseil de l'Union européenne du 22 décembre 2003 relative au contrôle des sources radioactives scellées de haute activité et des sources orphelines ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Article 7, alinéas 2 et 3, en projet de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003, précité, inséré par l'article 3 du projet.

⁽²⁾ Chapitre VI, section 4*bis*, et article 45*bis* en projet de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 février 2003, précité, inséré par l'article 4 du projet.

⁽³⁾ Article 1^{er} du projet.

La compétence de la Région wallonne

2. La question se pose de savoir si le projet règle une matière relevant des compétences de la Région wallonne.

3. Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes, "en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau", en matière de "politique des déchets", mais sous l'importante restriction exprimée notamment à l'alinéa 2, 2/, de la même disposition, rédigée comme suit :

"L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

[...]

2/) La protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs".

4. L'ensemble des mesures tendant à prévenir la contamination de déchets par des déchets radioactifs relève en conséquence de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

5. Tel est le cas, même à l'occasion de l'exercice, par un autre niveau de pouvoir, d'une compétence qui lui est voisine.

Ainsi par exemple, s'il a été admis par la Cour d'arbitrage que, dans la réglementation d'une police pour laquelle elles sont compétentes, comme en matière d'urbanisme, les régions peuvent déterminer la procédure d'octroi des permis de bâtir de centrales nucléaires et d'installations de traitements radioactifs et soumettre les demandes relatives à de pareils permis à une étude préalable des incidences sur l'environnement, la compétence régionale en la matière n'a été reconnue qu'à la condition que cette étude préalable exclue les incidences sur l'environnement que l'autorité fédérale doit prendre en

considération pour, le cas échéant, autoriser pareils projets ⁽⁴⁾, c'est-à-dire spécialement les incidences liées au cycle du combustible nucléaire. Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, 2/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, le cycle du combustible nucléaire relève en effet de l'autorité fédérale, ce qui reflète au demeurant la conception plus générale du législateur spécial selon laquelle les transferts de compétence aux régions susceptibles de porter sur des aspects touchant à l'énergie nucléaire et aux substances radioactives ne comportent pas ces derniers aspects ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

De même, la Cour d'arbitrage a considéré que, s'il est au pouvoir des régions de soumettre un établissement à un permis d'environnement, cette compétence exclut les aspects environnementaux qui touchent à la protection contre les radiations ionisantes ⁽⁷⁾ et que, si les régions peuvent prescrire une évaluation des incidences sur l'environnement à l'égard d'installations relevant de l'autorité fédérale, cette évaluation ne peut toutefois s'étendre aux incidences sur l'environnement que les autorités fédérales compétentes doivent elles-mêmes prendre en considération au titre de la protection contre les radiations ionisantes ⁽⁸⁾.

Ceci confirme que, lorsque deux polices relevant de niveaux de pouvoir distincts ont vocation à s'appliquer dans des domaines voisins, chaque autorité doit demeurer dans le cadre précis de ses compétences et que la réglementation des matières régionales n'autorise pas les régions à intervenir dans une police demeurée fédérale.

⁽⁴⁾ C.A., n/ 54/88, 24 mai 1988, 6.B.12.c, alinéa 2. Le même considérant de l'arrêt ajoute qu'"[e]n toute hypothèse, la Région ne peut concevoir l'urbanisme et l'aménagement du territoire de manière telle qu'il serait impraticable pour l'État de conduire une politique efficace dans les matières qui relèvent de sa compétence".

⁽⁵⁾ Voir aussi l'article 9, § 1^{er}, VII, alinéa 1^{er}, f, *in fine*, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, aux termes duquel "les sources nouvelles d'énergie" sont régionalisées, mais "à l'exception de celles liées à l'énergie nucléaire".

⁽⁶⁾ S'agissant du cycle du combustible nucléaire, la Cour d'arbitrage a précisé qu'il "compre[n]ait toutes les opérations à partir de l'extraction du minerai jusqu'à l'élimination définitive des déchets radioactifs" (C.A., n/ 54/88, 24 mai 1988, 6.B.6).

⁽⁷⁾ C.A., n/ 57/95, 12 juillet 1995, B.12.2.

⁽⁸⁾ *Ibid.*, B.8.

6. En l'espèce, aucun aspect de la politique du traitement des déchets non-radioactifs n'est réglé par le projet, même marginalement.

Au contraire, l'obligation de placer des portiques de détection de substances radioactives à l'entrée des installations d'incinération et de co-incinération de déchets non-radioactifs, de se conformer aux directives et instructions d'un organisme fédéral en la matière et de se soumettre aux contrôles requis, dont il est question dans le projet, a pour seul but d'éliminer le risque de traitement de déchets radioactifs par les établissements concernés, ce qui revient à exercer une compétence en matière de déchets radioactifs.

Le projet à l'examen excède en conséquence les compétences de la Région wallonne.

7. Il y a lieu de relever en outre que la directive 2003/122/Euratom précitée du 22 décembre 2003, que le projet se donne pour objet de transposer partiellement, a déjà été transposée par l'arrêté royal du 23 mai 2006 portant modification de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants ⁽⁹⁾ et que l'article 72^{ter}

⁽⁹⁾ Voir l'alinéa 1^{er} du préambule de cet arrêté royal.

de l'arrêté royal précité du 20 juillet 2001, y inséré par l'article 10 de l'arrêté royal précité du 23 mai 2006, concerne, aux termes de son intitulé, les "[m]esures d'intervention relatives aux sources orphelines" ⁽¹⁰⁾.

Plus spécialement, l'alinéa 1^{er}, 1/, de l'article 72^{ter} précité, qui charge l'Agence fédérale de Contrôle nucléaire "de coordonner, éventuellement en concertation avec les niveaux de pouvoir concernés, les actions qui conduisent à [...] l'identification et la caractérisation de la source orpheline", confirme que la compétence fédérale dans la matière réglée par le projet a effectivement été exercée, dans une mesure importante en tout cas.

⁽¹⁰⁾ Aux termes de l'article 2, a), de la directive 2003/122/Euratom du 22 décembre 2003, précitée, la notion de "source orpheline" est définie comme suit : "une source scellée dont le niveau d'activité au moment de sa découverte est supérieur au niveau d'exemption visé à l'article 3, paragraphe 2, point a), de la directive 96/29/Euratom et qui n'est pas sous contrôle réglementaire, soit parce qu'elle n'a jamais fait l'objet d'un tel contrôle, soit parce qu'elle a été abandonnée, perdue, égarée, volée ou transférée à un nouveau détenteur sans notification en bonne et due forme de l'autorité compétente ou sans que le destinataire en ait été informé". La notion de "source scellée" est définie comme suit par le littéra k) de la même disposition : "une source telle que définie dans la directive 96/29/Euratom. Cette définition recouvre, le cas échéant, la capsule dans laquelle sont enfermées les matières radioactives, qui fait partie intégrante de la source". Ces définitions ont été transposées par l'article 2, 3/, de l'arrêté royal précité du 20 juillet 2001, tel que modifié par l'article 1^{er}, 1/ et 3/, de l'arrêté royal précité du 20 juillet 2006. La notion de "source orpheline" y est définie comme suit : "une source scellée dont le niveau d'activité au moment de sa découverte est supérieur au niveau d'exemption visé à l'annexe IA et qui n'est pas sous contrôle réglementaire, soit parce qu'elle n'a jamais fait l'objet d'un tel contrôle, soit parce qu'elle a été abandonnée, perdue, égarée, volée ou transférée à un nouveau détenteur sans notification en bonne et due forme à l'autorité compétente ou sans que le destinataire en ait été informé". La notion de "source scellée" y est définie de la manière suivante : "source constituée par des substances radioactives solidement incorporées dans des matières solides et effectivement inactives, ou scellée dans une enveloppe inactive présentant une résistance suffisante pour éviter, dans des conditions normales d'emploi, toute dispersion de substances radioactives". Il en résulte que des déchets radioactifs entrent dans la qualification de source orpheline.

La référence à la "concertation [éventuelle] avec les niveaux de pouvoirs concernés" ne saurait être interprétée comme conférant un pouvoir normatif quelconque sur ce point aux régions, telle n'ayant pu avoir été l'intention poursuivie et un arrêté royal ne pouvant au demeurant avoir pareille portée.

8. Compte tenu du constat d'incompétence de l'auteur du projet, celui-ci ne sera pas examiné plus avant.

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	D. MOONS,	
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
	E. BREWAEYS,	
	J. KIRKPATRICK,	assesseurs de la section de législation,
	M. TISON,	
Mesdames	A. BECKERS,	greffiers.
	A.-C. VAN GEERSDAELE,	

Les rapports ont été rédigés par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur et Mme C. MERTES, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A. BECKERS

R. ANDERSEN