

## QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LE SYSTÈME DE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ET D'URBANISME EN DROIT BELGE

**Charles-Hubert Born**

**Lavoisier** | « [Revue juridique de l'environnement](#) »

2013/5 n° spécial | pages 205 à 229

ISSN 0397-0299

Article disponible en ligne à l'adresse :

---

<http://www.cairn.info/revue-revue-juridique-de-l-environnement-2013-5-page-205.htm>

---

!Pour citer cet article :

---

Charles-Hubert Born, « Quelques réflexions sur le système de répartition des compétences en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge », *Revue juridique de l'environnement* 2013/5 (n° spécial), p. 205-229.

---

Distribution électronique Cairn.info pour Lavoisier.

© Lavoisier. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# QUELQUES RÉFLEXIONS SUR LE SYSTÈME DE RÉPARTITION DES COMPÉTENCES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT ET D'URBANISME EN DROIT BELGE

Charles-Hubert BORN  
Professeur à l'UCL<sup>1</sup>, avocat

Pour mener une politique environnementale efficace et efficiente, le choix de l'autorité à investir du pouvoir de légiférer, de réglementer, de planifier ou de prendre des décisions individuelles devrait être fonction des échelles d'action les plus appropriées sur les plans écologique, socio-économique et de la gouvernance. Une application bien comprise du principe de subsidiarité exigerait que soit choisi, pour régler une problématique environnementale donnée, l'échelon le plus proche du citoyen à même d'y apporter une réponse satisfaisante.

Dans la Belgique actuelle, Etat fédéral et décentralisé, force est de constater que la répartition des compétences institutionnelles dans le domaine du cadre de vie n'a guère été guidée par ces seules considérations. S'inscrivant dans un système constitutionnel particulièrement complexe, elle est le reflet de subtils équilibres historiques, politiques et socio-économiques, décidés au nom du compromis « à la belge », à la limite parfois du surréalisme. Nous ne sommes pas pour rien le pays de Magritte.

Loin de vouloir en faire l'apologie, notre propos sera de présenter, de façon très schématique de manière à faciliter la comparaison, la structuration du pouvoir en matière d'environnement et d'urbanisme en droit belge. Nous tenterons d'en pointer quelques évolutions ou aspects remarquables ou au contraire contreproductifs<sup>2</sup>, dans une perspective comparatiste. Nous aborderons d'abord la répartition « horizontale » des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées (I) et ensuite la distribution « verticale » des pouvoirs entre les autorités centrales – le cas échéant déconcentrées – et les collectivités locales décentralisées (II). Enfin, nous évoquerons brièvement la séparation des pouvoirs dans le domaine du cadre de vie (III).

---

1. Membre du Séminaire de droit de l'urbanisme et de l'environnement (SERES) et affilié au Centre de recherche sur la biodiversité (BDIV) de l'Université catholique de Louvain (charles-hubert.born@uclouvain.be). La matière est arrêtée au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

2. Pour une synthèse récente, voy. J.-F. Neuray, « La répartition des compétences environnementales en droit belge (principes directeurs) », *Rev. dr. ULB*, vol. 39, 2009/2, p. 87-120 ; L. Lavrysen, *Handboek Milieurecht*, Mechelen, Kluwer, 2010, p. 169-213.

## I. – LE FÉDÉRALISME : L'ÉCHELON RÉGIONAL COMME LIEU ESSENTIEL DE L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE MATÉRIELLE RELATIVE AU CADRE DE VIE

### A) LES PRINCIPES D'ATTRIBUTION ET D'EXCLUSIVITÉ DES COMPÉTENCES

Divisée culturellement en deux grandes communautés – flamands et francophones<sup>3</sup> – et hétérogène sur le plan socio-économique, la Belgique unitaire de 1831 s'est transformée en un Etat fédéral à partir de 1970. Elle se compose aujourd'hui d'une autorité fédérale et non pas d'un, mais de deux types d'entités fédérées autonomes – les Communautés<sup>4</sup> et les Régions<sup>5</sup> – dont les aires géographiques de compétence se recoupent largement mais sans se superposer exactement.

Né de la confrontation des communautés flamande et francophone<sup>6</sup>, le fédéralisme à la belge est un fédéralisme de « dissociation »<sup>7</sup>, caractérisé par un processus centrifuge et continu, depuis 1970, de transfert des compétences matérielles et instrumentales de l'autorité fédérale vers les entités fédérées au gré des réformes successives de l'Etat. Le partage du pouvoir repose sur les *principes d'attribution et d'exclusivité des compétences*. En vertu du premier principe, les entités fédérées n'exercent que les compétences qui leur ont été spécifiquement attribuées par la Constitution et par les lois de réformes institutionnelles prises en vertu de celle-ci. Le législateur fédéral reste, jusqu'à nouvel ordre, compétent pour les matières qui lui ont été réservées depuis 1970 par ou en vertu de la Constitution, ainsi que pour les matières dites « résiduelles » (non attribuées)<sup>8</sup>, au rang desquelles figurent par exemple la justice, la protection du milieu marin ou encore le droit civil. En vertu du second principe, chaque entité fédérée est compétente de façon exclusive pour régler les matières qui lui sont attribuées dans les limites de son territoire ou de son aire de compétence. Ceci implique, selon la Cour constitutionnelle de Belgique, que « toute situation juridique soit en principe réglée par un seul législateur. Lorsqu'une législation a (...) des liens avec plusieurs compétences, [il y a lieu de] rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée »<sup>9</sup>.

Il s'ensuit que coexistent, en Belgique, plusieurs législateurs autonomes, chacun compétent dans le domaine matériel et spatial qui lui est attribué. Le principe de subsidiarité – qui ne se conçoit que dans un système de compétences concurrentes – n'est donc pas, en Belgique, un principe de répartition des compétences matérielles. Le droit fédéral ne prime pas le droit fédéré (sauf en matière fiscale, *infra*) et l'autorité fédérale n'exerce pas de tutelle sur les entités fédérées, sous réserve

3. Bruxellois et wallons. S'ajoute à ces deux grandes communautés la petite communauté germanophone située sur le territoire de neuf communes à l'est du pays. La matière est arrêtée au 1<sup>er</sup> janvier 2013.

4. A savoir la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone.

5. A savoir la Région wallonne, la Région flamande et, enclavée sur le territoire de cette dernière, la Région de Bruxelles-Capitale, dont le territoire se limite aux 19 communes de l'agglomération bruxelloise.

6. On qualifie ainsi le fédéralisme belge de « bipolaire » (Y. Lejeune, *Droit constitutionnel belge, Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 229).

7. G. Scelle, cité par F. Delperée, *Droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 388.

8. L'article 35 de la Constitution prévoit l'octroi des matières résiduelles aux Communautés et aux Régions moyennant l'établissement, dans la Constitution, d'une liste des compétences attribuées à l'Etat fédéral et à l'adoption d'une loi spéciale fixant les modalités d'exercice de ces compétences résiduelles. Ces dispositions n'ont pas été adoptées à ce jour.

9. C.C., n° 184/2002, 11 décembre 2002, B.7.

d'une exception à Bruxelles<sup>10</sup>. Au contraire, les actes pris par les législateurs fédérés au nord et au sud du pays – appelés « décrets » – se voient reconnaître « force de loi » par ou en vertu de la Constitution et peuvent « abroger, compléter, modifier ou remplacer les dispositions légales en vigueur »<sup>11</sup>. Ils sont placés à ce titre sur un strict pied d'égalité avec la loi fédérale<sup>12</sup>. A Bruxelles, les actes pris par le législateur régional sont appelés « ordonnances » et, bien qu'elles ne reçoivent pas explicitement force de loi et que le contrôle de leur constitutionnalité soit plus étendu que pour les décrets<sup>13</sup>, elles occupent une place similaire à la loi fédérale et aux décrets dans la hiérarchie des normes<sup>14</sup>.

En cas de doute, c'est l'objet principal de la mesure qui doit être pris en compte pour déterminer la collectivité compétente. La Cour reconnaît par ailleurs la plénitude des compétences des entités fédérées dans les matières qui leur sont attribuées<sup>15</sup>. Ainsi par exemple, la Cour constitutionnelle a reconnu le pouvoir des Régions de prendre des mesures strictes de protection contre les radiations non ionisantes liées aux antennes de téléphonie mobile au titre de leur compétence générale en matière de protection de l'environnement, quand bien même ces mesures contribuent à la protection de la santé publique, laquelle relève de la compétence de l'Etat fédéral<sup>16</sup>.

Pour assouplir le principe d'exclusivité, certaines extensions à l'exercice de leurs compétences par les entités fédérées sont par ailleurs admises par le législateur spécial<sup>17</sup>. C'est l'objet de ce qu'on appelle les « pouvoirs implicites », qui autorisent des empiètements marginaux sur la compétence fédérale, pour autant qu'ils soient nécessaires et que la matière se prête à un traitement différencié d'une entité fédérée à l'autre. C'est au nom de ces pouvoirs que la Région flamande a pu créer le « Conseil pour les contestations d'autorisations », juridiction administrative statuant en premier ressort sur les recours contre les autorisations en matière d'environnement et d'urbanisme, alors que l'article 161 de la Constitution réserve *a priori* l'établissement des juridictions administratives au législateur fédéral<sup>18</sup>.

Deux limites sont toutefois imposées à l'exercice par les entités fédérées de leurs compétences. Elles doivent respecter, d'une part, le principe de proportionnalité en vertu duquel il est interdit à toute autorité « d'exercer la politique qui lui a été confiée d'une manière telle qu'il devient impossible ou exagérément difficile pour une autre autorité de mener efficacement la politique qui lui a été confiée »<sup>19</sup>. Cette règle n'est qu'une application particulière du principe de loyauté fédérale, consacré à l'article 143, paragraphe premier, de la Constitution. Les entités fédérées sont également

**10.** Le Roi et la Chambre des représentants peuvent exercer une haute tutelle sur les actes législatifs et réglementaires pris par la région bruxelloise dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, des transports et des travaux publics en vue de préserver le rôle international de Bruxelles et sa fonction de capitale du Royaume (art. 45 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises).

**11.** Articles 127 à 130, paragraphes premier, et 134 de la Constitution et article 19, paragraphe 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

**12.** Sous réserve de l'obligation de respecter les règles de répartition de compétences fixées, en vertu de la Constitution, par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

**13.** Voy. l'article 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

**14.** Articles 6 et 7 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

**15.** C.C., n° 168/2004, 6 octobre 2004, B.3.2.

**16.** C.C., n° 2/2009, 15 janvier 2009, obs. B. Jadot, «L'édiction des normes relatives aux ondes émises par les antennes GSM : enseignements et premiers effets d'un important arrêt de la Cour constitutionnelle », *Amén.*, 2009/2, p. 188-191.

**17.** Article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

**18.** C.C., n° 8/2011, 27 janvier 2011, B.8.6. et s.

**19.** Par ex. C.C., n° 116/2009, 16 juillet 2009, B.8.

tenues, d'autre part, de respecter les principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que le cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire au sein du pays<sup>20</sup>. Ces limites ont été interprétées de façon souple par la Cour constitutionnelle, à la lumière du principe de proportionnalité, pour éviter d'invalider systématiquement les décrets visant à protéger l'environnement qui auraient un impact socio-économique pour un secteur d'activité<sup>21</sup>.

La répartition des compétences législatives est étroitement contrôlée par notre Cour constitutionnelle – initialement baptisée « Cour d'arbitrage » –, qui est compétente pour annuler tout acte législatif pris en violation des dispositions de la Constitution mais aussi des lois prises en vertu de celles-ci qui fixent cette répartition<sup>22</sup>. Ce mécanisme constitue à l'évidence la clé d'une coexistence pacifique des différentes composantes de l'Etat fédéral.

## B) LES COMPÉTENCES MATÉRIELLES DANS LE DOMAINE DU CADRE DE VIE

Dans le domaine du cadre de vie, la grande majorité des *compétences matérielles* ont été progressivement transférées aux *régions*. Celles-ci sont donc le lieu principal où s'exerce la compétence législative en matière d'environnement et d'urbanisme, sous réserve des exceptions réservées au fédéral<sup>23</sup>.

Le transfert s'est effectué par grand « bloc », dans une loi – la loi spéciale du 8 août 1980 – prise en vertu de la Constitution plutôt que directement dans cette dernière. Ainsi, « l'aménagement du territoire » (y compris l'urbanisme, la rénovation urbaine, la rénovation des sites d'activité économique désaffectés, la politique foncière et les monuments et sites), « l'environnement et la politique de l'eau » (incluant sol, sous-sol, air, eau, bruit, déchets, établissements classés), la « rénovation rurale et la conservation de la nature » (y compris le remembrement des biens ruraux, la protection et la conservation de la nature, les forêts, la chasse et la pêche fluviale), « la politique agricole et la pêche maritime », le « logement » ou encore, en ce qui concerne l'économie, les « ressources naturelles » et, en ce qui concerne la politique de l'énergie, « les sources nouvelles d'énergie » et « l'utilisation rationnelle de l'énergie », sont autant de matières désormais régies de façon exclusive par des législateurs distincts au nord, au centre et au sud du pays<sup>24</sup>. Les régions peuvent ainsi mener, dans ces matières, une politique environnementale et urbanistique quasiment autonome sur leur territoire, presque comme n'importe quel Etat souverain, membre de l'Union européenne. Ainsi, en dépit de leur origine commune, le Code

20. Article 6, paragraphe premier, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

21. Voy. par ex. C.C., n° 55/92, 9 juillet 1992, 5.B.8., dans lequel la Cour a refusé d'annuler un décret flamand du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, attaqué au motif qu'il violait la liberté de commerce et d'industrie. Voy. les autres références citées par J.-F. Neuray, *op. cit.*, p. 92 et s.

22. Article 142, alinéa 2, 1°, de la Constitution.

23. Bien que les compétences soient régionales, l'article 139 de la Constitution prévoit la possibilité pour la Région wallonne et la Communauté germanophone de s'accorder, par décrets, sur le transfert de l'exercice de compétences régionales à la Communauté germanophone. C'est ainsi que la matière (régionale) des monuments et sites est exercée, depuis 1994, par cette dernière sur son territoire. A terme, il est possible que toute la matière de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme lui soit transférée, ce qui ferait de la Communauté germanophone un acteur supplémentaire dans le paysage institutionnel du cadre de vie.

24. Voy. l'article 6, paragraphe premier, I à X, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

de l'urbanisme flamand actuel a de moins en moins de points communs avec ses homologues wallon et bruxellois.

Seules quelques matières environnementales sont restées, à titre d'exception, de la compétence de l'autorité fédérale, en raison notamment de leur caractère stratégique ou eu égard à leur impact sur l'unité économique et monétaire. C'est le cas notamment de l'établissement des normes de produits et du transit des déchets<sup>25</sup> – auquel les gouvernements des régions doivent être associés<sup>26</sup> –, de la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs, de la protection du milieu marin<sup>27</sup>, de la protection des travailleurs dans les établissements classés<sup>28</sup>, de la sécurité de la chaîne alimentaire<sup>29</sup>, d'une grande partie de la santé publique, de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces « non indigènes »<sup>30</sup> ou encore du « cycle du combustible nucléaire » et des « grandes infrastructures de stockage, le transport et la production d'énergie »<sup>31</sup>. Ces exceptions s'interprètent strictement.

La sixième réforme de l'Etat, en cours actuellement, emportera la régionalisation de quelques compétences supplémentaires, comme la tarification de l'électricité et du gaz, le respect des règles sur le transit des déchets non radioactifs, la procédure d'expropriation (sauf pour les matières fédérales), les implantations commerciales ou encore le bien-être des animaux<sup>32</sup>.

### C) LES COMPÉTENCES INSTRUMENTALES PARALLÈLES OU CONCURRENTES

A ces compétences matérielles, s'ajoutent une série de *compétences instrumentales*, telles que la recherche scientifique ou encore la compétence pénale. Celle-ci permet aux régions d'ériger en infraction les violations de ses législations et de les sanctionner par les peines prévues par le Code pénal fédéral, voire de créer de nouvelles peines<sup>33</sup> moyennant, il est vrai, une tutelle du Gouvernement fédéral. Ces compétences sont dites « parallèles » dans la mesure où chaque composante de l'Etat fédéral peut les exercer parallèlement, chacune dans sa sphère matérielle et géographique de compétences.

La seule compétence que l'on pourrait qualifier de concurrente en droit belge est la compétence fiscale. Celle-ci appartient tant à l'Etat fédéral qu'aux différentes entités fédérées<sup>34</sup> et ce, en toute matière<sup>35</sup>. Les impôts établis par les entités fédé-

25. Article 6, paragraphe premier, II, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

26. Article 6, paragraphe 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

27. En vertu de la compétence territoriale de l'Etat fédéral sur cette partie du territoire et sur la ZEE.

28. Article 6, paragraphe premier, II, alinéa premier, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

29. Article 6, paragraphe premier, V, alinéa premier, de la loi spéciale du 8 août 1980.

30. Article 6, paragraphe premier, III, alinéa premier, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

31. Article 6, paragraphe premier, VII, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

32. Accord institutionnel du 11 octobre 2011, p. 44, 45 et 48.

33. En guise d'exemple de mesure alternative au plan pénal, on peut citer l'article 58 du décret wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets. Celui-ci prévoit qu'en cas d'infraction, le juge peut condamner le délinquant, outre les peines d'ordre pénal, à, par exemple, exécuter des mesures pour protéger les voisins ou l'environnement des nuisances causées, interdire toute exploitation pour une durée temporaire ou définitive en matière de gestion des déchets, ordonner la publication de la décision judiciaire dans la presse aux frais du condamné, etc.

34. Article 170, paragraphes 1 et 2, de la Constitution.

35. Autrement dit, la compétence fiscale peut en principe s'exercer sur des activités ou dans des matières qui ne relèvent pas des compétences matérielles de l'entité concernée (principe de « déconnexion » des compétences fiscales et matérielles : voy. E. Willemart, Article 170, *in* M. Verdussen (dir.), *La Constitution belge. Lignes et entrelignes*, Bruxelles, Le Cri, p. 396).

rées doivent toutefois respecter les régimes établis par le législateur fédéral dont la « nécessité » est démontrée<sup>36</sup>. Les régions sont donc tenues, dans l'exercice de leur compétence fiscale, de respecter la législation fédérale en la matière et ne peuvent lever un impôt dans les matières qui sont déjà taxées au niveau fédéral. L'Etat fédéral a ainsi pu mener une politique fiscale en matière d'environnement par l'instauration d'écotaxes et d'écotaxations par exemple<sup>37</sup>, empêchant les régions d'intervenir dans le même sens sur les mêmes produits. Le pouvoir de lever des impôts en matière d'eau et de déchets a cependant été réservé exclusivement aux régions<sup>38</sup>.

### C) LES COMPÉTENCES INTERNATIONALES

Enfin, sur le plan externe, l'article 167, paragraphe premier, de la Constitution accorde aux entités fédérées la compétence de conclure des traités internationaux dans les matières qui relèvent exclusivement de leur compétence. Caractéristique remarquable du système institutionnel belge, les régions sont donc en mesure de conclure seules des traités internationaux en matière d'environnement – et ainsi d'engager la Belgique sur le plan international –, pour autant que ces traités relèvent exclusivement de leurs compétences. C'est ainsi que les régions ont conclu les Accords dits « Escaut-Meuse » à Charleville-Mézières le 26 avril 1994, accords aujourd'hui remplacés par les Accords internationaux sur la Meuse et sur l'Escaut signés à Gand le 3 décembre 2002<sup>39</sup>.

Les risques d'incohérence dans la politique extérieure belge en matière d'environnement qui peuvent naître d'un tel système sont évidents. Une coopération des entités fédérées et de l'Autorité fédérale a donc été organisée pour réduire ces risques. Ainsi, lorsqu'un traité est dit « mixte », c'est-à-dire lorsque son objet ressort de la compétence à la fois du fédéral et d'une entité fédérée – cas le plus fréquent –, le traité en question ne peut être conclu que selon une procédure complexe faisant intervenir les deux niveaux de pouvoir compétents, selon des modalités qui ont été fixées par un accord de coopération en 1994 (*infra*, D).

### D) L'INDISPENSABLE COLLABORATION ENTRE LES COMPOSANTES DE L'ÉTAT FÉDÉRAL

Le principe d'exclusivité des compétences a pour effet de fragmenter la compétence normative et décisionnelle sur trois territoires<sup>40</sup>. A l'instar d'un Etat souverain, chaque région y mène des politiques environnementale et urbanistique distinctes, en fonction de ses objectifs politiques et des moyens budgétaires dont elle dispose. Cette situation engendre un risque de conflits et d'incohérences entre les différentes politiques menées par les trois Régions, au détriment d'une approche intégrée et

36. Article 170, paragraphe 2, alinéa 2, de la Constitution.

37. Voy. la loi du 30 décembre 2002 portant diverses dispositions fiscales en matière d'écotaxes et d'écotaxations et C.C., n° 195/2004, 1<sup>er</sup> décembre 2004.

38. Article 2 de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110 [actuellement 170] paragraphes premier et 2 de la Constitution.

39. Voy. P. d'Argent, « L'évolution du statut juridique de la Meuse et de l'Escaut : une mise en perspective des deux accords de Charleville-Mézières du 26 avril 1994 », *Rev. b. dr. int.*, 1997/1, p. 135-161.

40. Voir quatre, si l'on prend en considération les matières transférées par la Région wallonne à la Communauté germanophone (dont les monuments, sites et fouilles) en vertu de l'article 139 de la Constitution.

efficace<sup>41</sup>. La prévention des risques d'accidents majeurs est ainsi éminemment « transrégionale », alors qu'elle relève à la fois de la compétence des régions et de l'Autorité fédérale. De même, les écosystèmes et les espèces ne connaissent pas les frontières, ce qui complique leur protection, comme l'illustre la difficile gestion intégrée de la zone côtière<sup>42</sup> ou l'établissement d'un réseau cohérent de sites Natura 2000 aux frontières des trois régions. Ne parlons pas de la lutte contre les changements globaux qui requiert une approche concertée et cohérente à l'échelle nationale, en dépit de l'éclatement des compétences sur le climat, les substances dangereuses et la biodiversité.

A partir de 1988, le Constituant et le législateur fédéral ont entrepris d'apporter une réponse à ces difficultés par l'établissement d'un ensemble d'institutions et de mécanismes visant à organiser un véritable fédéralisme coopératif<sup>43</sup>.

Différents lieux de concertation ont été mis en place, comme le Comité de concertation et, en son sein, les conférences interministérielles – où se rencontrent sur un pied d'égalité les exécutifs fédéral et fédérés. Dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat actuellement en cours, a été créée la « communauté métropolitaine de Bruxelles »<sup>44</sup>, dont seront « membres » l'Autorité fédérale, les trois Régions, les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, de la province du Brabant flamand et de la province du Brabant wallon ainsi que, si elles le décident, les deux provinces brabançonnaises elles-mêmes. Cette communauté constitue un nouvel « espace de concertation » et non une nouvelle collectivité politique<sup>45</sup>. Un accord de coopération devra fixer l'objet et les modalités de la concertation<sup>46</sup>.

Des procédures d'information, d'avis préalable, d'avis conforme, d'association, d'accord ou d'approbation ont par ailleurs été prévues, sur un mode obligatoire ou facultatif, pour le règlement de différentes matières jugées d'intérêt commun. Leur non-respect peut être sanctionné par la Cour constitutionnelle<sup>47</sup>. Ainsi, une concertation doit être organisée entre les gouvernements régionaux en ce qui concerne les dispositions spécifiques relatives aux forêts situées sur le territoire de plus d'une région, sur l'ouverture et la fermeture de la chasse, de la tenderie et de la pêche

---

41. Voy. B. Jadot, « Répartition des compétences entre les Régions et l'autorité fédérale *versus* politique de l'environnement efficace et cohérente ? », *Amén.*, NS 2000, p. 30-34 ; M. Pâques, « Fédéralisme et politique intégrée de l'environnement », in M. Pâques et M. Faure (dir.), *La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 213-256.

42. L'Etat fédéral est compétent pour régler la protection du milieu marin à partir de la laisse de basse mer, tandis que la Région flamande est compétente en matière agricole, d'environnement et d'urbanisme sur le littoral et pour la pêche maritime. Voy. A. Cliquet, "De bevoegdheidsverdeling en de reglementering inzake de bescherming van de Belgische kustzone: knelpunten en mogelijke oplossingen", *TMR*, 1994-5, p. 314-321.

43. Nous n'évoquerons pas ici la participation des entités fédérées à l'exercice du pouvoir fédéral au travers de leur représentation au Sénat.

44. Article 92 *bis*, paragraphe 7, de la loi spéciale du 8 août 1980 tel qu'inséré par la loi spéciale du 19 juillet 2012 complétant l'article 92 *bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne la communauté métropolitaine de Bruxelles (*M.B.*, 22 août 2012, éd. 1).

45. Avis de l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2011-2012, n° 1567/2, p. 2. Cette « communauté » est créée en vue de permettre une concertation entre les différents acteurs concernés concernant les matières de compétence régionale mais d'importance transrégionale – comme la mobilité, la sécurité routière ainsi que les travaux routiers de, vers et autour de Bruxelles. Cette concertation sera facultative, hormis lorsqu'il sera question de fermer ou de rendre inutilisables les accès et sorties du ring autoroutier de Bruxelles (R0).

46. Article 92 *bis*, paragraphe 7, alinéa 4, de la loi spéciale du 8 août 1980.

47. L'article 30 *bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle assimile en effet ces procédures à des règles de répartition de compétences soumises au contrôle de la Cour.

fluviale et sur les nappes d'eau s'étendant sur plus d'une région<sup>48</sup>. De même, une concertation associant exécutifs des régions et de l'Autorité fédérale doit avoir lieu sur les grands axes de la politique énergétique nationale, sur certains aspects de la mobilité, sur les mesures qui ont une incidence sur la politique agricole ou encore pour déterminer la façon dont la politique en matière d'importation, d'exportation et de transit de déchets peut être coordonnée<sup>49</sup>. Les gouvernements régionaux doivent être « associés » à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits et de transit des déchets.

Le mécanisme le plus élaboré de collaboration consiste dans la conclusion, par l'Etat fédéral et les entités fédérées, d'« accords de coopération », sorte de traités intra-fédéraux pouvant avoir pour objet la création et la gestion de services et institutions communs, l'exercice conjoint de certaines compétences ou encore le développement d'initiatives en commun<sup>50</sup>. Ils ne peuvent toutefois pas emporter « un échange, un abandon ou une restitution de compétences telles qu'elles sont déterminées par la Constitution et en vertu de celle-ci »<sup>51</sup>. La réception dans l'ordre interne des accords de coopération qui portent sur des matières réglées par acte législatif, qui peuvent grever l'Etat ou une entité fédérée ou qui sont susceptibles « de lier des Belges individuellement » requiert les mêmes formalités qu'un traité international – à savoir l'assentiment des assemblées concernées<sup>52</sup>. Controversée, la portée des accords ainsi approuvés s'apparente à celle d'actes législatifs, mais s'avère contraignante pour les législateurs concernés<sup>53</sup>. Leur respect n'est pas contrôlé par la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'Etat mais par des juridictions *ad hoc*, dites « de coopération », sur le modèle de l'arbitrage en droit international<sup>54</sup>.

L'environnement est l'un des thèmes couverts par cette coopération<sup>55</sup>. La conclusion d'accords de coopération est obligatoire pour le règlement des questions relatives à « l'hydrologie et à la maîtrise des eaux, aux voies hydrauliques qui dépassent les limites d'une région, aux travaux à décider et mesures à prendre par une région, dont la mise en œuvre ou l'absence sont susceptibles de causer un dommage dans une autre région » ainsi que pour l'application aux niveaux fédéral et régional de la réglementation européenne sur les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles (établissements Seveso). La mise en œuvre de cette dernière matière a en effet suscité d'importantes difficultés de coordination compte tenu de l'éclatement des compétences entre les régions (compétentes pour les aspects environnementaux 'externes' et urbanistiques) et l'Autorité fédérale (compétente pour les aspects liés à la protection des travailleurs et à la protection civile). Elle

48. Article 6, paragraphe 2, alinéa premier, de la loi spéciale du 8 août 1980.

49. Article 6, paragraphes 3, 3 *bis* et 5, de la loi spéciale du 8 août 1980.

50. Voy. not. l'article 92 *bis* de la loi spéciale du 8 août 1980.

51. C.C., n° 17/1994, 3 mars 1994 ; récemment, voy. l'avis n° 49.218/VR, du 1<sup>er</sup> mars 2011 de la Section de législation du Conseil d'Etat sur un avant-projet de décret de la Région wallonne donnant assentiment à un accord de coopération conclu par l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale en vue d'exécuter de manière coordonnée le règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que les restrictions, applicables à ces substances (REACH), reproduit in *Amén.*, 2012/2, p. 110 et s.

52. Article 92 *bis*, paragraphe premier, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

53. Voy. Y. Lejeune, *op. cit.*, p. 564 et s.

54. Article 92 *bis*, paragraphe 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 et loi (ordinaire) du 23 janvier 1989 sur la juridiction de coopération.

55. Voy. R. Moerenhout, « La coopération entre l'Etat fédéral et les Régions ainsi qu'entre les Régions en matière d'environnement et d'aménagement du territoire », *Amén.*, 1997, NS, p. 15 et s. ; L. Lavrysen, « Le fédéralisme belge et la politique de l'environnement : concertation, coopération et... agir chacun pour soi dans un contexte européen », *Rev. dr. ULB*, 2009/2, vol. 39, p. 121-169.

a donc fait l'objet, après de longues discussions, d'un accord de coopération du 21 juin 1999, modifié le 1<sup>er</sup> juin 2006 pour transposer la directive 2003/105/CE modifiant la directive 96/82/CE « Seveso » et deux textes internationaux en la matière<sup>56</sup>. L'accord impose directement des obligations communes aux exploitants d'établissements « Seveso » des trois Régions ainsi qu'une coopération étroite entre les différents services régionaux et fédéraux compétents pour la prévention et le contrôle.

La loi spéciale du 8 août 1980 autorise également la conclusion d'accords de coopération facultatifs<sup>57</sup>. Ainsi, des accords de coopération ont été conclus dans des matières où seule une concertation est requise, comme en matière d'importation, d'exportation et de transit des déchets<sup>58</sup> ou de gestion des nappes phréatiques<sup>59</sup>. D'autres problématiques requérant une approche nationale ont également fait l'objet d'accords de coopération « volontaires », à savoir : les relations environnement-santé, la politique climatique, la surveillance de la qualité de l'air, la biosécurité, la prévention et la gestion des déchets d'emballages, l'assainissement des sols des stations-services, les échanges d'information en cas d'évaluation des incidences transfrontières, les déversements en mer de déblais de dragage, l'assainissement des eaux en Région bruxelloise, la coordination d'une infrastructure d'information géographique, la mise en œuvre du règlement REACH ou encore l'éducation à l'environnement, à la nature et au développement durable<sup>60</sup>.

Sur le plan international, le découpage des compétences par la loi spéciale du 8 août 1980 ne facilite pas, on l'a dit, la mise en œuvre par la Belgique de ses obligations internationales et européennes en matière d'environnement. A nouveau, la collaboration entre composantes de l'Etat fédéral s'est avérée indispensable.

Conformément à ce qu'exige la loi spéciale, un accord de coopération a tout d'abord été conclu pour établir la procédure d'adoption des traités « mixtes », relevant à la fois de la compétence de l'Etat fédéral et des entités fédérées<sup>61</sup>. Cette procédure associe étroitement les gouvernements des Régions et Communautés aux différentes phases de la conclusion et de la ratification de ces traités, dont font partie la majorité des traités internationaux relatifs à l'environnement. La représentation de la Belgique au sein de certaines organisations internationales – dont le Conseil de l'Europe, le PNUE, l'OCDE et la CEE-ONU – et au sein du Conseil de l'Union européenne a également fait l'objet d'accords de coopération<sup>62</sup>. Il est ainsi prévu que

**56.** Accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, *M.B.*, 12 octobre 2000.

**57.** Article 92 *bis*, paragraphe premier.

**58.** Accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale du 26 octobre 1994 portant coordination de la politique d'importation, d'exportation et de transit des déchets, *MB*, 13 décembre 1995.

**59.** Accord de coopération du 2 juin 1997 entre la Région flamande et la Région wallonne concernant la nappe phréatique dans le calcaire carbonifère de la région de Tournai, *M.B.*, 17 décembre 1997.

**60.** Les références à ces différents accords peuvent être obtenues sur <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm>

**61.** Article 92 *bis*, paragraphe 4 *ter*, de la loi spéciale du 8 août 1980 et accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif aux modalités de conclusion des traités mixtes, *M.B.*, 6 mars 1996.

**62.** Article 92 *bis*, paragraphe 4 *bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 ; accord-cadre de coopération du 30 juin 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes, *M.B.*, 19 novembre 1994 ; accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de ministres de l'Union européenne, *M.B.*, 17 novembre 1994.

le responsable du siège belge au Conseil de l'Union européenne ne peut prendre position que sur les matières ayant fait l'objet d'une coordination préalable en vue de déterminer la position belge. Lors des conseils relatifs à l'environnement, la Belgique est représentée à tour de rôle par un ministre régional ayant l'environnement dans ses attributions, assisté, en qualité de ministre assesseur, par le Ministre fédéral (ou son Secrétaire d'Etat) compétent pour l'environnement. On peut se demander si ce choix ne risque pas de conduire à ce qu'une Région défende une position qui lui est propre au nom de la Belgique<sup>63</sup>.

Enfin, un accord de coopération a été conclu en 1995 pour assurer la coordination de la politique internationale de l'environnement de la Belgique<sup>64</sup>. Cet accord prévoit la création d'un groupe de travail spécifique, appelé Comité de coordination de la politique internationale de l'environnement (CCPIE), composé de délégués des exécutifs et des administrations des entités concernées compétents pour l'environnement, pour les affaires étrangères et pour la coopération au développement. Il est chargé, notamment, de préparer le point de vue de la délégation belge lors des négociations internationales et d'organiser une concertation pour une exécution coordonnée des obligations internationales de la Belgique<sup>65</sup>. Cet organe fonctionne dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'environnement (CIE) et, en ce qui concerne ses compétences spécifiques, de la Conférence interministérielle de politique extérieure<sup>66</sup>.

Enfin, il faut noter qu'en cas de non-respect par les Régions de leurs obligations internationales en matière d'environnement, l'Etat fédéral dispose d'un pouvoir temporaire de substitution d'action – législative et exécutive –, dont l'exercice est strictement encadré<sup>67</sup>.

## E) ÉVALUATION

Que penser du partage du pouvoir de faire les lois dans la Belgique fédérale, dans le domaine du cadre de vie ? Le système de répartition par « blocs » de compétences exclusives, à la fois sur le plan interne et sur le plan externe, confère aux régions une autonomie proche de la souveraineté dans la majorité des secteurs de la protection de l'environnement et de l'utilisation des sols. L'Etat fédéral ne reste compétent que pour certaines politiques plus difficiles à régionaliser, en raison de leur importance stratégique – en matière d'énergie notamment – ou de la nécessité d'assurer le respect des règles du marché – en matière de normes de produits par exemple.

L'échelon régional paraît constituer, en soi, un cadre géographique intéressant, intermédiaire entre un territoire national physiquement et socio-économiquement trop hétérogène et un territoire local trop exigü pour appréhender efficacement une bonne partie des problématiques environnementales. Incontestablement, la matière du cadre de vie se prête, dans nombre de secteurs, à un « traitement différencié »

63. F. Massart-Pierard, « La Belgique à l'épreuve de l'introduction du principe de subsidiarité au sein de l'Union européenne : entre fédéralisme européen et fédéralisme belge », *Recherches sociologiques*, 2000/1, p. 67-77, citée par S. Hanson, *op. cit.*, p. 318.

64. Accord de coopération du 5 avril 1995 entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la politique internationale de l'environnement, *M.B.*, 13 décembre 1995.

65. Il n'est cependant pas compétent pour assurer la coordination pour l'Union européenne, celle-ci étant assurée par la Direction générale des affaires européennes et de la Coordination du SPF affaires étrangères.

66. Pour plus de détails, voy. L. Lavrysen, *op. cit.*, p. 140 et s.

67. Article 169 de la Constitution et article 16, paragraphe 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

entre régions, comme l'a reconnu la Cour constitutionnelle, qui refuse d'y voir une source de discrimination<sup>68</sup>. Ainsi, à Bruxelles, vaste conurbation, la régionalisation a eu le mérite de permettre d'adapter le droit de l'urbanisme et de l'environnement au contexte urbain. Ce développement différencié du droit de l'environnement en Belgique ne semble par ailleurs pas régi par une *race to the bottom*, au contraire<sup>69</sup>. La Région flamande, grâce aux moyens accrus dont elle dispose, s'est progressivement dotée d'un arsenal de législations innovantes, inspirées des Pays-Bas, comme, par exemple, en matière de conservation de la nature, de gestion intégrée de l'eau, de droit forestier ou encore d'aménagement du territoire. Ces avancées dépassent souvent le niveau minimal exigé par l'Union européenne, comme l'illustre le *watertoets*<sup>70</sup>, ce mécanisme d'évaluation, de réglementation et de compensation de l'impact des plans et projets sur l'hydrosystème, inconnu en droit européen. L'octroi de compétences instrumentales étendues aux régions – en matière pénale notamment – et la possibilité de recourir aux « pouvoirs implicites » leur permettent d'améliorer l'effectivité de leurs politiques, comme l'illustre la réforme wallonne en matière de recherche et de répression des infractions environnementales.

Il manque cependant d'études comparant l'efficacité et l'efficience des politiques régionales environnementales et urbanistiques dans les différentes régions pour pouvoir évaluer l'intérêt d'une telle option<sup>71</sup>. L'état de l'environnement est plus ou moins préoccupant selon les secteurs dans toutes les régions belges<sup>72</sup>. La multiplication des administrations qui a résulté de la régionalisation a évidemment engendré des coûts supplémentaires pour la collectivité.

Le découpage des compétences entre le niveau fédéral et le niveau régional s'est avéré lui-même source de difficultés parfois inextricables. Il complique la mise en œuvre du droit européen, lorsqu'un même texte règle une matière « mixte » et qu'il doit par conséquent être transposé ou exécuté partiellement par l'Etat fédéral et par les régions<sup>73</sup>. Ainsi, l'établissement des « normes de produit » a dans un premier temps été l'objet d'une compétence concurrente entre le fédéral et les régions, pour ensuite être confié, en 1993, à l'autorité fédérale (moyennant l'association des gouvernements régionaux) par souci d'uniformisation dans le cadre de l'Union économique et monétaire. La notion de normes de produit était cependant interprétée largement par la Cour constitutionnelle – qui y incluait à la fois les conditions de mise sur le marché et les règles d'utilisation des produits. Ceci rendait plus difficile l'exercice par les régions de leurs compétences, notamment dans le domaine des déchets d'emballages. Le législateur spécial, plutôt que de transférer la matière aux régions moyennant la conclusion d'accords de coopération, a préféré la laisser aux mains du fédéral tout en inscrivant dans les travaux préparatoires de la loi spéciale une définition restrictive de la notion – assimilée aux seules conditions

68. C.C., n° 44/93, 10 juin 1993, B.3.

69. Voy. l'analyse économique des conséquences du fédéralisme sur la politique environnementale par le Doyen M. Pâques, *op. cit.*, p. 214 et s.

70. Article 8 du décret flamand du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau.

71. Voy. l'étude en science politique de S. Hanson, *Entre Union européenne et Région wallonne : multiplicité des échelons de pouvoir et subsidiarité territoriale (Analyse de la subsidiarité territoriale au travers des directives Seveso, IPPC, responsabilité environnementale et de leurs mesures de transposition en Région wallonne)* (thèse), Université de Liège, 2011, 375 p.

72. Ceci nous semble ressortir d'une rapide comparaison de certaines données sur l'état de l'environnement en Région flamande (<http://www.milieurapport.be/>) et en Région wallonne (<http://etat.environnement.wallonie.be/>).

73. Voy. F. Tulkens, « La nature supraconstitutionnelle du droit européen et son impact sur la répartition des compétences en matière de protection de l'environnement », *Rev. dr. ULB*, 2009/2, vol. 39, p. 201-215.

de mise sur le marché<sup>74</sup>. Cette option n'a pas résolu tous les problèmes, tant il est difficile de dissocier normes de fabrication et normes d'utilisation des produits, surtout lorsque le droit européen ne fait pas cette différence<sup>75</sup>. La Section de législation du Conseil d'Etat l'a encore mis en évidence récemment dans un avis relatif à un projet d'arrêté royal (fédéral donc) fixant des critères de durabilité pour les biocarburants une fois ceux-ci commercialisés, alors que les normes de produits ne peuvent concerner que les phases qui précèdent la mise sur le marché<sup>76</sup>.

De même, comment articuler la compétence fédérale en matière de « protection contre les radiations ionisantes » et la compétence régionale pour l'urbanisme ? Les solutions auxquelles conduisent la logique fédérale belge sont nécessairement insatisfaisantes : dans cet exemple, la Cour constitutionnelle a considéré que les régions sont bien compétentes pour délivrer les permis de bâtir les centrales nucléaires ainsi que pour soumettre à études d'incidences ce type de projet, mais uniquement en lien avec les « objectifs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire »<sup>77</sup>. De même, l'exécution du règlement européen « CITES » exige en principe l'intervention combinée de l'Etat fédéral, compétent pour l'exportation, l'importation et le transit des espèces « non indigènes », et des régions, puisqu'il concerne aussi le commerce de certaines espèces indigènes comme certains rapaces<sup>78</sup>. Quant à la transposition de la directive 2004/35/CE sur la responsabilité environnementale, elle a nécessité une intervention législative de l'Autorité fédérale et des trois régions, compte tenu de leurs compétences respectives pour régler des activités dommageables<sup>79</sup>.

Il semble difficile d'échapper à ce type de difficultés dans un système fédéral fondé sur l'exclusivité des compétences, à moins de vider l'Etat fédéral de toute compétence susceptible d'interférer avec l'environnement et l'usage du sol. On peut appeler de ses vœux, idéalement, un basculement vers un régime de compétences concurrentes fondé sur le principe de subsidiarité, où l'intervention de l'Etat fédéral se justifierait chaque fois qu'une matière requiert une approche globale et harmonisée ou à tout le moins la fixation de principes communs, particulièrement lorsqu'il s'agit de transposer le droit international et européen<sup>80</sup>. Dans une perspective comparatiste, c'est sans doute cette logique qu'il importe de recommander.

74. Sur cette controverse, voy. J.-F. Neuray, *op. cit.*, p. 101 et s.

75. En ce sens, B. Jadot, *op. cit.*, p. 32.

76. Avis n° 49.255/VR, donné le 22 mars 2011, sur deux projets d'arrêtés royaux devenus l'arrêté royal du 26 novembre 2011 établissant des normes de produits pour les biocarburants, *in Amén.*, 2012/2, p. 112 et s.

77. En effet, « La région ne peut (...) concevoir l'urbanisme et l'aménagement du territoire de manière telle qu'il serait impossible pour l'Etat de conduire une politique efficace dans les matières qui relèvent de sa compétence. Comme la protection contre les radiations ionisantes exclut la compétence régionale, l'article 6, paragraphe premier, II, alinéa 2, 2°, empêche que des régions, en vue de protéger l'environnement, imposent, dans leur réglementation relative à l'urbanisme et à l'aménagement du territoire, des prescriptions et des obligations relatives à la protection contre les radiations ionisantes, laquelle relève exclusivement de la compétence de l'Autorité fédérale » (CA, 12 juillet 1995, n° 57/95, B.6.).

78. Actuellement, il semble que le service fédéral compétent pour la CITES ne fait pas la différence selon que les espèces sont indigènes ou non. Cette solution pragmatique devrait impérativement être entérinée dans la loi spéciale. La création de services équivalents dans les régions pour contrôler le commerce international des seules espèces indigènes serait évidemment absurde. Et l'importante expérience acquise par le service fédéral dans l'identification des spécimens pourrait bien disparaître en cas de régionalisation complète de cette compétence.

79. Voy. F. Tulken, «La confrontation de la directive à la répartition des compétences en droit belge », *in* CEDRE (dir.), *La responsabilité environnementale. Transposition de la directive 2004/35 et implications en droit interne*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009, p. 65-85.

80. En ce sens, B. Jadot, *op. cit.*, p. 34.

Hélas, politiquement, il est illusoire d'espérer un tel changement en Belgique, qui irait à contrecourant de l'actuelle tendance d'un fédéralisme résolument centrifuge. Les options doivent être cherchées ailleurs. Sans doute l'interprétation large des compétences régionales par la Cour et le recours aux pouvoirs implicites ont-ils permis dans un certain nombre de cas aux régions d'exercer pleinement leur compétence environnementale – comme l'illustre la récente reconnaissance du pouvoir des régions d'intervenir en matière de protection contre les radiations non ionisantes, à des fins de protection de la santé publique contre les émissions des antennes de téléphonie mobile<sup>81</sup>. L'intervention du législateur spécial pour clarifier la répartition des compétences – le cas échéant en accentuant la régionalisation ou au contraire en élargissant à la marge la compétence fédérale – et pour l'adapter à l'évolution du droit européen n'en reste pas moins indispensable dans les cas délicats et offre le gage d'une plus grande légitimité démocratique. Ainsi, la prochaine régionalisation en matière d'implantations commerciales, prévue dans le cadre de l'actuelle réforme de l'Etat, permettra certainement de simplifier l'articulation de cette matière avec l'urbanisme.

Le proverbe « chacun chez soi et les troupeaux seront bien gardés » ne saurait cependant faire office de maxime constitutionnelle dans le domaine du cadre de vie. La coopération entre les entités fédérées et avec l'autorité fédérale reste encore bien trop timide aujourd'hui<sup>82</sup> pour permettre à la Belgique de répondre efficacement aux défis globaux – tels que l'adaptation au réchauffement climatique – et transrégionaux – on pense à la cohérence du réseau Natura 2000, à la lutte contre la pollution de l'air ou encore à la gestion intégrée du milieu marin. Elle est même largement absente en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, alors qu'une approche coordonnée permettrait d'envisager des politiques communes comme l'établissement d'une trame verte et bleue cohérente à l'échelle nationale. Un renforcement des obligations en ce sens n'est guère envisagé, sauf exception, dans le cadre de la présente réforme de l'Etat, sans vision globale des problématiques à gérer<sup>83</sup>. L'attitude proactive de la Cour constitutionnelle à cet égard pourrait faciliter les choses. Ainsi, dans le cadre d'un arrêt annulant un décret flamand transposant la directive 2008/101 du 19 novembre 2008 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE « afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre », la Haute Juridiction n'a pas hésité à imposer aux régions et à l'Etat fédéral de conclure un accord de coopération pour transposer ladite directive<sup>84</sup>, alors que la loi spéciale n'exige rien à cet égard<sup>85</sup>. L'effet intégrateur du droit européen se fait ainsi ressentir jusque dans la façon dont la Belgique fédérale entend organiser les compétences dans son ordre interne.

**81.** CC, n° 2/2009, 15 janvier 2009.

**82.** Voy. les conclusions en ce sens de la contribution de L. Lavrysen déjà citée.

**83.** Tout au plus est-il prévu que « le fonctionnement de la Commission nationale Climat sera optimisé et son rôle, renforcé » et qu'un « mécanisme de responsabilisation climatique sera instauré » (Accord institutionnel du 11 octobre 2011, p. 44-45).

**84.** A défaut, elle assimilerait l'intervention d'un législateur comme une violation des règles de compétences.

**85.** Selon la Cour, « en l'espèce, les compétences de l'Etat fédéral et des régions sont devenues à ce point imbriquées, par suite, d'une part, de la nécessité en droit européen de n'avoir qu'une seule autorité responsable par exploitant d'aéronef et, d'autre part, de la nature principalement transrégionale des émissions causées pendant l'intégralité de leur vol par des aéronefs qui atterrissent dans une région ou qui en décollent, qu'elles ne peuvent plus être exercées que dans le cadre d'une coopération » (CC, n° 33/2011, B.10.2).

Il reste cependant que la concertation, lorsqu'elle est organisée, n'aboutit pas nécessairement à un consensus, nettement plus difficile à atteindre que la majorité simple requise pour adopter une loi fédérale. On regrettera à cet égard la lourdeur de la procédure de conclusion et d'adaptation des accords de coopération, puisqu'elle suppose, outre le consensus entre les exécutifs qui la négocient, l'assentiment des assemblées de toutes les parties à l'accord. Cette procédure souffre en même temps d'un certain déficit démocratique, à défaut pour les législateurs concernés de pouvoir amender le texte établi par les représentants des exécutifs<sup>86</sup>. Assurément, son assouplissement devrait être envisagé pour améliorer l'efficacité de cette approche multi-niveaux et cohérente dans la gestion du cadre de vie. De même, la future « communauté métropolitaine de Bruxelles » déjà évoquée risque d'être difficile à manœuvrer, au vu du nombre et de la diversité de ses membres, à tout le moins si la prise de décision suppose un consensus.

Au final, l'on ne saurait souligner assez le rôle... fédérateur du droit européen de l'environnement, qui compense, en quelque sorte, le risque de « désintégration » inhérent à la régionalisation des compétences sur une base exclusive. La Belgique étant seule responsable devant la Cour de justice, les régions comme l'Autorité fédérale sont tenues d'exécuter et/ou de transposer les règlements et directives comme n'importe quel Etat membre. L'on sait que la Cour de justice se montre intransigeante à l'égard des Etats qui tentent d'invoquer la situation institutionnelle de leur ordre interne pour justifier le non-respect du droit européen<sup>87</sup>. L'Etat fédéral et ses composantes sont donc obligés de s'entendre s'ils souhaitent éviter une condamnation de la Belgique pour manquement, comme l'a mis en évidence l'arrêt n° 33/2011 précité de la Cour constitutionnelle sur l'application du système d'échange de quotas de CO<sup>2</sup> aux compagnies aériennes. Le renforcement et l'assouplissement des procédures de coopération devraient donc porter en premier lieu sur la bonne exécution de nos obligations européennes, et ensuite sur les mesures de protection de l'environnement qui dépassent ces exigences ainsi que sur les politiques d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, sur lesquelles l'Union européenne ne peut agir directement ou au mieux à l'unanimité. Ce n'est hélas pas l'actuelle réforme de l'Etat qui donnera une impulsion en ce sens.

## II. – LA DÉCENTRALISATION : UNE AUTONOMIE LOCALE ÉTROITEMENT ENCADRÉE

### DANS LE DOMAINE DU CADRE DE VIE

#### A) LA BELGIQUE, UN ÉTAT DÉCENTRALISÉ

Un deuxième processus, vertical cette fois, de structuration du pouvoir dans le domaine du cadre de vie est, comme dans nombre d'autres matières, celui de la *décentralisation*<sup>88</sup>. La Belgique est, comme la France, un Etat décentralisé. Elle comporte, au rang des collectivités subordonnées, dix provinces – héritage des départements français créés en 1795 – et, depuis la fusion de 1975, de 589 communes

86. B. Jadot, *op. cit.*, p. 33.

87. Voy. par exemple, en matière de conservation de la nature, CJCE, 7 décembre 2000, aff. C-374/98, Commission c/ République française (« Basses Corbières »), point 13.

88. Voy. F. Haumont, « Décentralisation en urbanisme et en environnement », *Amén.*, NS 2000, p. 49 et s. ; M. Pâques, « Centralisation et décentralisation en droit wallon de l'urbanisme », in Coll. *Liber Amicorum Robert Andersen*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 559 et s.

(2359 avant cette fusion). Cette fusion a rendu inutile la création, prévue en 1971, des agglomérations et fédérations de communes<sup>89</sup> et explique en partie le caractère relativement limité du phénomène d'intercommunalité en Belgique dans le domaine du cadre de vie. Seule subsiste l'agglomération bruxelloise, dont les compétences environnementales, très réduites (ramassage des immondices et transport rémunéré de personnes<sup>90</sup>), sont exercées par les institutions de la Région bruxelloise<sup>91</sup>. Enfin, l'article 41, alinéa 3, de la Constitution autorise, dans les communes de plus de 100 000 habitants, la création, à l'initiative du conseil communal, d'« organes territoriaux intracommunaux »<sup>92</sup>. Ces collectivités décentralisées peuvent régler, sur une partie du territoire communal, des matières d'intérêt communal déléguées par la commune dont elles émanent. A ce jour, pareilles collectivités n'ont été mises en place que dans la ville d'Anvers, sous la forme de neuf « districts » correspondant... aux anciennes communes avant fusion.

L'ancrage constitutionnel des institutions locales est important, le Constituant ayant pris un soin particulier à fixer les principes de l'autonomie provinciale et communale et de l'organisation des collectivités locales (art. 41, 162 à 166, 170 et 172). Le législateur est chargé de régler les différents aspects de la structure institutionnelle, de l'action et du fonctionnement des pouvoirs décentralisés. Depuis la loi spéciale du 13 juillet 2001, la compétence pour régler cette matière a été confiée aux régions sous réserve d'importantes exceptions restant de compétence fédérale<sup>93</sup>. Il en va notamment ainsi de la compétence pour régler la police générale dont question ci-après.

## B) DE LA POLICE GÉNÉRALE COMMUNALE AUX POLICES SPÉCIALES RÉGIONALES

Les articles 41 et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution prévoient que les conseils provinciaux et communaux règlent, sauf intervention du législateur, tout ce qui est d'intérêt provincial et communal. L'autonomie locale est de principe. Dans le domaine du cadre de vie, les provinces et surtout les communes détiennent une compétence en matière de police générale, en vue de faire respecter l'ordre public (sécurité, salubrité et tranquillité publiques) sur leur territoire<sup>94</sup>. Ceci a conduit les conseils communaux à prendre, par le passé, des ordonnances de police par exemple en matière d'eau, de déchets et de bruit.

Mais la police générale n'est pas une « matière d'intérêt exclusivement local »<sup>95</sup>. La police communale doit s'effacer dès que le législateur fédéral ou régional réglemente de façon complète et précise, au moyen d'une police spéciale, un aspect

---

**89.** Voy. la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes, *MB*, 24 août 1971 et, en Région wallonne, les articles L. 2112-4 et s. du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD).

**90.** Article 4, paragraphe 2, de la loi du 26 juillet 1976 précitée.

**91.** Article 166, paragraphe 2, de la Constitution et article 48 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

**92.** Voy. M. Nihael, « L'article 41 de la Constitution et la création d'organes territoriaux intracommunaux : curiosité institutionnelle au nouveau principe constitutionnel de décentralisation au second degré ? », *CDPK* 1999, p. 202 et s.

**93.** A propos de la décentralisation en matière de politique urbaine, voy. Th. Bombois, « Villes et agglomérations en Belgique », *Ann. eur. adm. publ.*, vol. XXXIV, 2011, p. 63 et s.

**94.** Article 135, paragraphe 2, de la nouvelle loi communale (alors que les institutions communales et provinciales sont réglées par les régions, la police générale est restée de compétence fédérale : article 6, paragraphe premier, VIII, 1°, 4° tirtet, de la loi spéciale du 8 août 1980).

**95.** C.C., n° 7/2009, 15 janvier 2009, B.6.3.

de cet ordre public, conformément à une logique de subsidiarité, bien que celle-ci ne soit pas érigée en principe constitutionnel<sup>96</sup>. Ainsi, l'urbanisme et les établissements classés ne relèvent plus, en principe, de la compétence de police générale des communes depuis fort longtemps. Celle-ci permet cependant de combler les quelques lacunes qui subsistent dans cet arsenal, comme ce fut le cas, par exemple, de la protection contre les effets des radiations non ionisantes des antennes de téléphonie mobile, non réglementée jusqu'en 2004 par le législateur fédéral, puis régional. Il n'est cependant pas toujours simple de savoir si le législateur régional a entendu tout régler ou si une place existe toujours pour des mesures de police générale. Cette incertitude est levée lorsque le législateur prévoit un pouvoir de police « complémentaire »<sup>97</sup> en faveur des communes, qui sont alors habilitées explicitement à réglementer certains aspects par le biais de règlements complémentaires – par exemple en matière d'urbanisme, d'assainissement ou de circulation routière – ou à prendre des mesures plus strictes que ce que prévoit la législation régionale, comme c'est le cas pour la conservation de la nature<sup>98</sup>. Ce type d'habilitation présente l'avantage de prévenir les conflits entre police générale et polices spéciales, d'être encadré par le législateur et de bénéficier, le cas échéant, de sanctions plus fortes que celles prévues pour les règlements de police générale<sup>99</sup>.

## B) LE RÔLE IMPORTANT DES POUVOIRS LOCAUX DANS LA MISE EN ŒUVRE DES LÉGISLATIONS DE POLICE SPÉCIALE

Lorsque le législateur régional est intervenu par une police spéciale dans un domaine déterminé du cadre de vie, il est libre de décider de la répartition verticale des compétences de planification, de réglementation et d'autorisation. Il peut, lorsqu'il confie un pouvoir décisionnel, privilégier une approche centralisatrice ou, au contraire, décentralisatrice. Dans le premier cas, la compétence revient au gouvernement régional, lequel est habilité à déléguer à ses ministres, ou, le cas échéant, à ses fonctionnaires délégués sous son contrôle hiérarchique – on parle alors de déconcentration. Dans le second, elle est attribuée aux collectivités décentralisées territorialement, provinces et/ou communes, sous la tutelle de légalité et d'opportunité du gouvernement régional<sup>100</sup>. Des organismes publics peuvent également être créés pour gérer de façon décentralisée des services publics particuliers, par exemple en matière d'assainissement des eaux usées<sup>101</sup>. L'on ne les évoquera pas ici.

La répartition verticale des pouvoirs par le législateur régional n'est pas subordonnée, juridiquement, au respect d'un principe de subsidiarité. Un tel principe n'est

**96.** Voy. sur cette question, M. Pâques, « Principe de subsidiarité, police administrative générale et police de l'aménagement du territoire et de l'environnement », in F. Delperée (dir.), *Le principe de subsidiarité*, Bruxelles, Bruylant et Paris, LGDJ, 2002, p. 223 et s.

**97.** Selon l'expression de M. Boverie, *La commune et la protection du cadre de vie*, partie 2, UVCW, 2003, paragraphes 456 et 457, en ligne sur [http://www.uvcw.be/no\\_index/publications-online/34-2.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/publications-online/34-2.pdf)

**98.** Article 58 *quinquies* de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, qui permet aux communes de prendre des règlements de protection des espèces végétales et animales non-gibier plus strictes que celles prévues dans la loi. De nombreux règlements sur la protection des haies ont ainsi été adoptés sur cette base.

**99.** En ce sens, M. Boverie, *op. cit.*, paragraphes 456 et 457.

**100.** D'aucuns parlent dans ce cas de « décentralisation par services » (voy. D. Batselle et al., *Manuel de droit administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2010, p. 117), puisque les compétences ont été d'abord retirées aux communes, puis rétrocédées dans un but d'intérêt général et plus d'intérêt local.

**101.** Voy. les articles D. 331 et s. du Code wallon de l'eau.

pas explicitement inscrit dans la Constitution ou dans la législation organique<sup>102</sup>, même s'il a pu influencer, dans certaines matières, les choix du législateur<sup>103</sup>. On n'observe pas, en Belgique, un mouvement continu et systématique de délégation des compétences environnementales vers le niveau local. Entre déconcentration et décentralisation, le cœur du législateur balance. Le choix peut être fonction de l'instrument concerné, de l'échelle de la problématique concernée, des enjeux politiques, socio-économiques et stratégiques en présence, de l'influence du droit international et européen ou encore du coût des interventions – parfois trop élevé pour les pouvoirs locaux.

De manière générale, les pouvoirs locaux sont très impliqués dans la mise en œuvre des législations de police en matière de gestion du cadre de vie<sup>104</sup>. Le rôle respectif des provinces et des communes varie cependant d'une région à l'autre. Ainsi, aujourd'hui, les autorités provinciales n'ont pratiquement plus, en Région wallonne<sup>105</sup>, de compétences dans le domaine de l'environnement, si l'on excepte la voirie vicinale et la gestion hydraulique de certains cours d'eau non navigables. Une réforme devrait d'ailleurs intervenir pour faire évoluer l'institution provinciale vers une « communauté de territoire adaptée comme entité de gestion des intérêts supra-communaux » et leur conférer un rôle strictement supra-communal<sup>106</sup>. En Région flamande par contre, les provinces ont gardé ou se sont vu octroyer des compétences importantes en termes de planification spatiale<sup>107</sup> ainsi que comme autorités compétentes pour statuer sur les recours administratifs introduits contre les permis<sup>108</sup>.

D'importantes compétences ont été attribuées aux communes pour mettre en œuvre les législations régionales sur le cadre de vie. Leur intervention varie en fonction du type d'instrument concerné. En matière de planification et de réglementation, l'urbanisme reste certainement l'une des matières où les compétences communales sont les plus étendues<sup>109</sup> : elles peuvent adopter, à l'échelle du territoire communal ou d'une partie de celui-ci, des plans d'orientation indicatifs – le « schéma de structure communal » et les « rapports urbanistiques et environnementaux » (R.U.E.) –, des plans d'affectation du sol réglementaires – les « plans communaux d'aménagement » (P.C.A.) – et des règlements communaux d'urbanisme. Une évolution signi-

**102.** La seule référence, en Région wallonne, au principe de subsidiarité dans l'exercice de leur autonomie par les pouvoirs locaux est donnée par l'article 2212-32 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) qui prévoit que, sous certaines réserves, « (...) le conseil provincial règle, dans le respect du principe de subsidiarité, tout ce qui est d'intérêt provincial ». Le principe de subsidiarité visé à cette disposition doit être compris « comme une injonction faite aux provinces de ne régler ce qui est d'intérêt provincial que dans la mesure où cette intervention s'avère plus adéquate que celle qui pourrait être exercée par des autorités telles que les communes » (Commentaire des articles, *Doc. Parl. wall.*, sess. 2003-2004, 613/1, p. 6). Il ne s'applique donc qu'aux interactions entre communes et provinces pour les matières d'intérêt local et non au législateur régional.

**103.** C'est le cas dans la planification spatiale en Région flamande : voy. le n° spécial de la revue *TROS* consacré à cette question : *Subsidiariteit in ruimtelijke planning*, 2000. Adde, Th. Bombois, « Le principe de subsidiarité territoriale. Vers une nouvelle répartition des compétences entre le local et le central », *Ann. dr. Lv.*, 2002, p. 5 et s.

**104.** Voy. l'ouvrage de M. Boverie précité.

**105.** Le territoire de la Région bruxelloise est « extra-provincialisé » depuis 1995 et les compétences de l'ex-province du Brabant à Bruxelles sont exercées par les institutions régionales bruxelloises.

**106.** Voy. la *Déclaration de politique régionale 2009-2014*, p. 255 et s., en ligne sur <http://gouvernement.wallonie.be/s>

**107.** Voy. les articles 2.1.7 et 2.2.9 du Code flamand de l'aménagement du territoire du 15 mai 2009 (CoFLAT).

**108.** En urbanisme, voy. l'article 4.7.21 et s. du CoFLAT.

**109.** Pour plus de détails en région wallonne, voy. M. Pâques, *op. cit.*, p. 564 et s.

ficative du droit wallon consiste dans la possibilité désormais pour les communes – ou toute autre personne de droit public ou privé – de proposer au gouvernement régional des modifications du plan de secteur – de compétence régionale – par le biais d'un plan communal d'aménagement du « révisionnel »<sup>110</sup>. Ce plan communal peut ainsi modifier localement des prescriptions régionales, il est vrai selon une procédure requérant l'accord du Gouvernement (*infra*). Dans d'autres matières, comme les déchets, les établissements classés et SEVESO ou la gestion de l'eau, la compétence de planification et de réglementation reste principalement régionale, sauf exceptions.

En matière d'autorisations, les communes jouent un rôle essentiel puisqu'elles se voient confier la compétence de délivrer la majorité des autorisations urbanistiques (permis d'urbanisme ou de lotir ou, en Région wallonne, permis d'urbanisation), des permis d'environnement et, en Région wallonne, des permis uniques, soit les principales autorisations administratives en matière de cadre de vie. Seuls les permis dits « publics » restent de la compétence du fonctionnaire délégué ou du Gouvernement<sup>111</sup> voire du Parlement wallon, s'agissant des quelques permis validés ou délivrés par la voie législative (*infra*, III). L'octroi des dérogations aux règles locales d'urbanisme a également été confié, depuis 2009, au collègue communal sur simple avis du fonctionnaire délégué, alors que ces décisions relevaient, auparavant, de la compétence du même fonctionnaire délégué<sup>112</sup>. La responsabilité des autorités communales dans la gestion des terres et des ressources naturelles est donc considérable. Cette autonomie est toutefois étroitement encadrée par les régions (*infra*, C).

## B) L'ENCADREMENT ÉTROIT DES COMPÉTENCES LOCALES PAR LES RÉGIONS

La décentralisation dans le domaine du cadre de vie n'est jamais complète. Le pouvoir décisionnel des provinces et des communes, lorsqu'il est prévu, s'avère très encadré par les autorités régionales, que ce soit par la planification régionale de l'affectation des sols, à valeur réglementaire, par la soumission des projets à l'avis des fonctionnaires délégués et/ou techniques du Gouvernement dans les procédures d'autorisation ou encore par les procédés de tutelle d'approbation, de suspension, de réformation ou d'annulation des plans et autorisations pris par les pouvoirs locaux<sup>113</sup>.

L'avis du fonctionnaire délégué requis dans les procédures ordinaires de demande d'autorisation d'urbanisme<sup>114</sup> présente une importance particulière. Certes, celui-ci est, en Région wallonne, un avis simple mais l'obligation de motiver la décision au regard de cet avis rend l'écart par rapport à ce dernier parfois assez délicat. Dans certains cas, un avis conforme est requis, comme c'est le cas à Bruxelles (pour tous les permis sauf exceptions) ou, en Région wallonne, au sein des sites Natura 2000 ou des sites classés<sup>115</sup>. En outre, un recours au ministre régional permet à ce dernier de réformer la décision communale, sur recours du fonctionnaire délégué voire, pour les permis environnementaux, sur recours des tiers. Un mécanisme de recours en suspension

**110.** Articles 46, paragraphe premier, alinéa premier, 48, alinéa 2, et 54 du CWATUPE.

**111.** En Région wallonne, voy. les hypothèses de permis publics à l'article 127, paragraphe premier du CWATUPE.

**112.** Article 114, alinéa 2 du CWATUPE.

**113.** Voy., pour plus de détails en droit wallon de l'urbanisme, M. Pâques, *op. cit.*, p. 569 et s.

**114.** Voy., en Région wallonne, les articles 107, paragraphe 2, et 116, paragraphe 4, du CWATUPE.

**115.** Article 109 du CWATUPE.

obligatoire du permis par le fonctionnaire délégué est en outre prévu dans les procédures de délivrance d'autorisations d'urbanisme lorsqu'il considère que ledit permis n'est pas conforme aux prescriptions réglementaires ou s'il motive mal un écart par rapport à des directives indicatives<sup>116</sup>.

Le choix opéré par le législateur régional de décentraliser n'est jamais définitif. On observe, au gré des législatures, un mouvement de balancier dans la répartition des compétences décisionnelles, d'avis et de tutelle. La commune se voit confier d'importantes responsabilités pour les projets d'enjeu local, tandis que la Région tend à reprendre les compétences à l'égard des projets qu'elle considère comme d'importance régionale<sup>117</sup>, la difficulté étant de se mettre d'accord sur ce qui relève d'enjeux régionaux. Ainsi, la délivrance des permis d'urbanisme était soumise, jusqu'en 2002, à l'avis conforme du fonctionnaire délégué du Gouvernement. Cet avis est alors devenu simple, conférant ainsi aux communes une responsabilité accrue dans l'octroi des permis d'urbanisme et de lotir. A partir de 2005, on a pu observer une recentralisation de la compétence dans les mains du fonctionnaire délégué pour délivrer les permis pour une série de projets considérés comme importants sur le plan régional, y compris des projets purement privés<sup>118</sup>. En 2008, la compétence en matière de permis d'urbanisme a même été retirée des mains des communes au profit du fonctionnaire délégué à l'intérieur des sites Natura 2000<sup>119</sup>, ce qui revenait à centraliser totalement la compétence sur 13 % du territoire wallon. Suite au tollé provoqué par cette décision auprès des communes, le législateur est revenu en arrière en n'imposant qu'un avis conforme de ce fonctionnaire, soit un retour à la situation antérieure à 2002 au sein du réseau Natura 2000.

### C) UN PHÉNOMÈNE SUPRACOMMUNAL RELATIVEMENT LIMITÉ

Ainsi qu'on l'a dit, les provinces ne gardent plus de compétences dans le domaine du cadre de vie qu'en Région flamande, tandis que la seule agglomération effective en Belgique – l'agglomération bruxelloise – voit ses compétences exercées par les institutions régionales (*supra*). Force est de constater que, juridiquement du moins, le phénomène supracommunal dans le domaine de l'environnement reste limité en Belgique.

La coopération intercommunale, en revanche, présente une grande importance dans le domaine du cadre de vie. Un autre exemple intéressant est celui des parcs naturels<sup>120</sup>, dont la création relève uniquement de l'initiative des communes, mais est décidée, au sens strict, par le Gouvernement. La gestion du parc passe par l'adoption d'un plan de gestion, également adopté par le Gouvernement, sur la base d'un projet établi à l'initiative du pouvoir organisateur. Une commission de gestion composée de représentants de la société civile et, semble-t-il, du pouvoir organisateur, reçoit une compétence d'avis dans différents domaines de l'aménagement du

**116.** Article 108, paragraphe 2, du CWATUPE.

**117.** Voy. l'exposé des motifs du projet de décret devenu le décret RESA du 3 février 2005 (Exposé des motifs, *Doc.*, Parl. wall., 2004-2005), n° 74-1, p. 10 et 108.

**118.** Voy. les hypothèses dites de « permis publics » (délivrés par le fonctionnaire délégué ou par le Gouvernement) visées à l'article 127, paragraphe premier, CWATUPE. La Cour constitutionnelle n'a pas considéré cet élargissement du champ de la procédure des « permis publics » et des dérogations qu'elle autorise, comme contraire au principe de non-régression (C.C., n° 137/2006, 4 septembre 2006, n° 87/2007, 20 juin 2007).

**119.** Article 127, paragraphe premier, 10°, du CWATUPE, tel qu'introduit par le décret du 8 mai 2008 et abrogé par le décret du 30 avril 2009.

**120.** Voy. le décret du 8 juillet 2008 relatif aux parcs naturels.

territoire du parc, sans toutefois disposer comme auparavant d'un véritable pouvoir de veto. La coopération intercommunale existe également au travers des contrats de rivière<sup>121</sup>. Dans les deux cas, la collaboration repose sur une base volontaire. Il faut également citer le rôle des associations de communes, appelées « intercommunales »<sup>122</sup>, qui exercent des missions de service public dans le domaine de l'aménagement du territoire ou dans certains secteurs de l'environnement, comme la collecte et la gestion des déchets. D'autres formes de coopération sont envisageables, comme « l'association de projet », qui dispose de la personnalité juridique et qui peut accueillir d'autres personnes, de droit public mais aussi privé, tant que la participation communale reste majoritaire<sup>123</sup>.

La réforme des provinces en Région wallonne, qui pourrait déboucher sur de nouvelles formes de supracommunalité (*infra*), de même que les projets de « communautés urbaines », fondées sur le concept de « bassin de vie » autour des grandes villes<sup>124</sup>, ne sont pas encore suffisamment avancés pour pouvoir juger leur pertinence sur le plan environnemental et urbanistique.

#### D) ÉVALUATION

Nul ne contestera l'intérêt et le caractère indispensable de la décentralisation en matière d'environnement et d'urbanisme. La connaissance du terrain, la proximité avec le citoyen, le respect de l'autonomie locale justifient à l'évidence l'octroi de compétences décisionnelles aux pouvoirs locaux non seulement dans les matières d'intérêt local mais aussi pour mettre en œuvre des législations de police de compétence régionale. Si la décentralisation dans ces matières paraît cohérente avec l'idée de subsidiarité et répond à des exigences d'efficacité et d'efficience, le risque subsiste que les autorités locales ne mesurent pas toujours correctement les enjeux et privilégient des intérêts locaux au détriment de l'intérêt général poursuivi par la police concernée. L'on ne peut donc que saluer et encourager le législateur régional à encadrer les pouvoirs des communes et des provinces, non seulement par des procédures de tutelle mais aussi par des règles de fond, indicatives ou, si nécessaire, contraignantes. L'affaiblissement du plan de secteur en Région wallonne depuis 2005, par l'effet de l'élargissement des possibilités d'y déroger ou de le modifier suite à des initiatives locales, le cas échéant privées, est à cet égard très préoccupant.

Il ne faut pas nécessairement voir cet encadrement régional comme une restriction à l'autonomie communale mais plutôt comme une manière d'obliger les deux niveaux de pouvoirs à collaborer en vue d'améliorer la prise de décision, infiniment mieux acceptée lorsqu'elle a été soumise préalablement à concertation. Cette intervention conjointe des autorités régionales et locales dans la planification et le contrôle individuel des usages du sol s'inscrit plus dans une logique de dialogue et de concertation que dans une logique de méfiance et de contrôle.

Le choix du nombre de niveaux de pouvoirs compétents détermine par ailleurs la complexité du système. Sans pouvoir juger de l'expérience flamande, on pourrait

**121.** Article D. 32 du Code wallon de l'eau.

**122.** Voy. en Région wallonne, les articles L. 1512-3 et s. du CDLD.

**123.** Articles L. 1512-2 et L. 1522-7 du CDLD. Voy. B Gors, « De nouvelles formes de coopération communale en Région wallonne », *APT*, 2006, p. 152 et s. ; Th. Bombois, « Villes et agglomérations en Belgique », *op. cit.*, p. 72 et s.

**124.** CPDT, *Les communautés urbaines*, plaquette n° 1, 2002, 62 p., en ligne sur <http://cpdt.wallonie.be/fr/node/129>

ainsi se demander si le maintien de compétences au niveau provincial, alors que les communes ont été fusionnées, ne tend pas à multiplier les autorités compétentes et les instruments, sans pour autant être indispensable à l'efficacité des politiques dans le domaine du cadre de vie. L'intercommunalité paraît surtout appropriée lorsqu'il s'agit d'appréhender une problématique sous-régionale et supralocale, comme c'est le cas des parcs naturels. La coopération intercommunale ne constitue cependant pas « à proprement parler [un] outil de programmation et de coordination stratégique » indispensable au développement économique et social d'une « ville-pôle » par exemple<sup>125</sup>. L'évolution envisagée en Région wallonne de faire des provinces des « communautés de territoire »<sup>126</sup>, collectivités supracommunales composées d'élus communaux et « adaptée[s] comme entité[s] de gestion des intérêts supracommunales de pilotage politique des intercommunales, de soutien aux politiques communales et de déconcentration de missions régionales et communautaires (...) » pourrait être une voie intéressante pour soutenir les communes dans leur action sur le cadre de vie<sup>127</sup>.

### III. – LA SÉPARATION DES POUVOIRS DANS LE DOMAINE DU CADRE DE VIE : UN IMPÉRATIF CONSTITUTIONNEL ET CONVENTIONNEL

Il reste encore à se demander comment répartir les compétences décisionnelles dans le domaine du cadre de vie entre les organes d'une même collectivité. Le principe général de la séparation des pouvoirs, au cœur du régime parlementaire belge, devrait, juridiquement, guider ce choix. L'on n'évoquera pas ici la répartition des tâches au niveau des pouvoirs subordonnés<sup>128</sup>, pour nous concentrer sur la Région wallonne, en ce que cet exemple illustre une problématique très délicate, la confirmation législative des permis<sup>129</sup>.

#### A) LA RATIFICATION LÉGISLATIVE DE CERTAINS PERMIS

La complexification croissante des législations sur le cadre de vie, si elle peut se comprendre au regard des enjeux urbanistiques et environnementaux relatifs au territoire, tend à multiplier les moyens d'annulation des permis relatifs aux « grands projets », d'importance régionale, au point souvent de bloquer ou à tout le moins ralentir considérablement ces projets suite à des recours devant le Conseil d'Etat. Ceci a conduit les législateurs régionaux en Régions flamande et wallonne à prévoir la ratification ou la possibilité de ratifier certains permis délivrés pour la réalisation de projets considérés comme « d'intérêt public majeur », de manière à conférer à ces permis une valeur législative et ainsi les soustraire à la censure du Conseil d'Etat. Seul un contrôle de constitutionnalité peut être exercé par la Cour constitutionnelle, dont les compétences sont limitées au contrôle du respect des règles de répartition de compétences, des droits fondamentaux et du principe d'égalité<sup>130</sup>.

En Région flamande, c'est ainsi qu'ont été adoptés dès 2001 deux décrets visant à permettre la ratification par le Parlement flamand des permis octroyés pour l'ex-

125. U.V.C.W., « La coopération supracommunale. Vers des communautés de territoires. Note d'orientation », Avis du Conseil d'administration, 28 juin 2011.

126. Déclaration de politique régionale 2007-2014, p. 255 et s.

127. Voy. les recommandations de l'U.V.C.W. à cet égard (*op. cit.*, p. 4 et 14).

128. Voy. M. Pâques, *op. cit.*, p. 560 et s.

129. Voy. D. Renders, *La consolidation législative de l'acte administratif*, Bruxelles, Bruylant, 2003, 492 p.

130. Voy. l'article 142, alinéa 2, de la Constitution.

tension du port d'Anvers, enjeu stratégique s'il en est pour la Région flamande<sup>131</sup>. En Région wallonne, le législateur a suivi l'exemple flamand tout en étendant son champ d'application par l'adoption du décret du 17 juillet 2008 relatif à quelques permis pour lesquels il existe des motifs impérieux d'intérêt général (appelé « décret DAR »)<sup>132</sup>. Ce texte prévoit, en ses articles premier à 4, une procédure *sui generis* au terme de laquelle le législateur décrétal se réserve le pouvoir de délivrer les permis d'urbanisme, les permis d'environnement et les permis uniques relatifs à certains projets justifiés par des motifs impérieux d'intérêt général énumérés à l'article premier du décret, comme par exemple la construction d'une jonction du métro de Charleroi. Le législateur wallon a ultérieurement délivré plusieurs permis par voie de décrets pour certains des projets en question. Par ailleurs, les articles 5 à 17 du décret du 17 juillet 2008 avaient pour objet de ratifier des permis déjà octroyés par l'autorité administrative compétente pour d'autres projets, comme par exemple celui accordé pour la réalisation du futur RER.

## B) L'INCONSTITUTIONNALITÉ ET LA NON-CONVENTIONNALITÉ DU SYSTÈME

De nombreux recours ont été introduits contre le décret « DAR » devant la Cour constitutionnelle<sup>133</sup>. Celle-ci était également saisie de questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat<sup>134</sup>. L'une des questions se posait de savoir si ce procédé était conforme au principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10, 11 de la Constitution, le cas échéant lus en combinaison avec les dispositions pertinentes de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (actuellement 2011/92/UE), en ce qu'il privait les personnes intéressées du droit de contester ces permis devant le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle a ensuite posé elle-même une série de questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne sur la compatibilité du décret « DAR » avec les deux textes précités. Elle demandait notamment si les permis « DAR » n'étaient pas exclus du champ de la Convention et de la directive. En effet, ces deux textes ne visent pas les « actes législatifs spécifiques », soit les « projets qui sont adoptés en détail par un acte législatif national spécifique, les objectifs poursuivis par la présente directive, y compris l'objectif de la mise à disposition d'informations, étant atteints à travers la procédure législative »<sup>135</sup>. Dans sa réponse<sup>136</sup>, la Cour de justice a

**131.** Voy. le décret de la Région flamande du 14 décembre 2001 pour quelques permis de bâtir pour lesquels valent des raisons obligatoires d'intérêt général et le décret du 29 mars 2002 portant confirmation des autorisations urbanistiques accordées par le Gouvernement flamand le 18 mars 2002 en application du décret du 14 décembre 2001 pour quelques permis de bâtir auxquels s'appliquent des raisons obligatoires de grand intérêt public.

**132.** *MB* du 25 juill. 2008.

**133.** Voy. N. Van Damme, « La fin du DAR ? Quelques commentaires de l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 22 novembre 2012, n° 144/2012 », obs. sous C.C., n° 144/2012, 22 novembre 2012, *J.L.M.B.*, 2013/24, p. 1262 et s.

**134.** Voy. CE, n° 191-950 à 191-953 du 27 mars 2009 ; n° 192-091 et 192-092, du 31 mars 2009 ; n° 192-192 et 192-197 du 2 avril 2009.

**135.** Article premier-5 de la directive 85/337/CEE.

**136.** CJUE, 18 octobre 2011, n°s C-128/09 à C-131/09, C-134/09 et C-135/09, *Boxus et crts* ; 16 février 2012, n° C-182/10, Marie-Noëlle Solvay et crts c/ Région wallonne. Sur ces arrêts, voy. M. Delnoy, « La validité des actes législatifs d'autorisation de projet au regard des exigences procédurales de la directive E.I.E. et de la Convention d'Aarhus : les arrêts des 18 octobre 2011 (*Boxus*) et 16 février 2012 (*Solvay*) de la Cour de justice de l'Union européenne relatifs au DAR », *Amén.*, 2012, p. 153 et s.

confirmé qu'un permis purement et simplement « ratifié » par le Parlement, sans l'ouverture préalable, devant cet organe, d'une procédure législative au fond permettant d'atteindre les objectifs de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337/CEE, entre bien dans le champ d'application de ces deux textes. Partant, il est soumis aux exigences d'accès à la justice prévues par ces mêmes textes. Il revenait au juge belge de vérifier si c'était le cas en l'espèce, ce qu'a fait la Cour constitutionnelle.

Dans son arrêt du 22 novembre 2012<sup>137</sup>, celle-ci a constaté qu'elle « (...) ne peut étendre les compétences qui lui ont été attribuées par le Constituant et le législateur spécial au-delà d'un tel contrôle formel et exercer elle-même le contrôle substantiel du respect des règles procédurales environnementales qui sont préalables à l'adoption de l'acte législatif attaqué. (...) L'étendue du contrôle de la Cour constitutionnelle ne peut par conséquent être assimilée à celle du contrôle du Conseil d'Etat, de sorte que la compétence de la juridiction constitutionnelle (...), ne suffit pas pour satisfaire aux exigences de contrôle juridictionnel, lorsque les projets entrent dans le champ d'application de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337/CEE » (B.9.3 et B.9.4). Par conséquent, il en résultait un traitement différent à l'égard des citoyens susceptibles d'être affectés par les permis « DAR », puisque « ces permis ne peuvent plus faire l'objet d'un recours en annulation devant un juge qui dispose, à l'instar du Conseil d'Etat, d'une compétence de contrôle s'étendant tant au fond du permis attaqué qu'à la procédure préalable à son adoption » (B.10.1).

En dépit de l'objectif du législateur d'assurer une plus grande légitimité démocratique et une meilleure sécurité juridique aux permis en question, une telle distinction ne saurait, à son estime, être raisonnablement justifiée ni proportionnée, dans la mesure où ni la procédure de « ratification » prévue par les articles 1 à 4 devant le Parlement wallon, ni la procédure législative qui a précédé la ratification des permis visés aux articles 5 à 17 du décret ne respectent les dispositions de la Convention d'Aarhus et de la directive 85/337/CEE en termes de contrôle juridictionnel. Par conséquent, la Cour a annulé les articles 1 à 6, 15 et 17 du décret et répondu par l'affirmative aux différentes questions préjudicielles posées, relatives aux articles 7 à 9 et 14 du même décret. L'arrêt a pour conséquence d'ouvrir un nouveau délai de recours devant le Conseil d'Etat à l'encontre des permis ratifiés en vertu des articles 5 à 17<sup>138</sup> et redevenus, par l'effet de l'annulation, des actes administratifs.

### C) ÉVALUATION

L'arrêt « DAR » condamne le procédé de la ratification législative des permis – fussent-ils justifiés par des motifs impérieux d'intérêt général –, si le Parlement est cantonné dans un rôle de chambre d'entérinement des décisions prises par l'exécutif. C'est l'objectif même du législateur – à savoir soustraire les permis au contrôle du Conseil d'Etat – qui est jugé contraire au droit international et au droit européen. En soi, l'arrêt ne sanctionne pas le législateur wallon explicitement pour violation du principe de la séparation des pouvoirs<sup>139</sup>. Rien n'exclut cependant qu'en cas d'adoption d'un nouveau décret « DAR », un recours soit fondé sur la violation de ce principe. L'arrêt tend en tout cas à rétablir une salutaire distinction des rôles. Certes, il n'interdit pas au législateur wallon d'organiser toute une procé-

**137.** CC, n° 144/2012, 22 novembre 2012.

**138.** Article 18 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relative à la Cour constitutionnelle.

**139.** Cette violation était invoquée dans les questions préjudicielles posées à la Cour par le Conseil d'Etat mais la Cour n'a pas répondu, fondant l'invalidation du décret DAR sur d'autres moyens.

dure législative d'instruction, devant le Parlement, des permis « DAR », de façon à exclure ces actes du champ de la Convention d'Aarhus ou de la directive 85/337/CEE et, partant, à la compétence du Conseil d'Etat. Mais ceci paraît très peu praticable et sans garantie quant à sa constitutionnalité en droit interne cette fois, qu'il s'agisse du respect du droit à la protection d'un environnement sain et du principe de non-régression ou, on l'a dit, du principe de la séparation des pouvoirs. Il nous paraîtrait donc plus sage d'envisager d'autres options. Les récentes propositions pour réformer le Conseil d'Etat pourraient apporter certaines réponses à cet égard<sup>140</sup>.

## CONCLUSION

Est-ce que le système belge peut présenter un intérêt pour émettre, en France, des propositions pour une nouvelle gouvernance du cadre de vie ? Il faut distinguer les apports du fédéralisme coopératif des apports de la décentralisation « encadrée ».

*A priori*, le caractère fédéral de la Belgique pourrait laisser penser que la répartition complexe des compétences législatives entre autorité fédérale et entités fédérées est un problème qui concerne peu la France, Etat unitaire au sens classique du terme. Pourtant, certains enseignements semblent intéressants. Tout d'abord, il me semble que le découpage *a priori* des compétences en Belgique – selon un principe d'attribution et d'exclusivité – montre l'importance, si celui-ci est envisagé, d'un transfert *global et cohérent* des compétences à l'entité territoriale compétente pour décider des lignes de force de la matière. Disjoindre les matières sur le plan matériel selon des frontières artificielles en fonction de considérations politiques plus qu'économiques tend à entraîner des difficultés notamment d'articulation et d'intégration des polices. Instaurer un régime de compétences concurrentes et consacrer le principe de subsidiarité permet sans doute plus de flexibilité et d'adaptation à cet égard.

Ensuite, quant à la détermination du meilleur échelon territorial de compétence, il est difficile d'évaluer les apports du fédéralisme et de la régionalisation de l'environnement. De façon empirique, la région nous semble bien placée, par son ressort géographique médian, pour prendre les décisions de planification, de réglementation et d'autorisation dont la portée dépasse l'intérêt local. L'on pense par exemple aux enjeux européens et régionaux en conservation de la nature ou encore au caractère urbain de Bruxelles. Tout dépend des matières : certaines problématiques nécessitent une approche globale qui dépasse les limites régionales, d'autres peuvent être gérées efficacement à cette échelle.

Le fédéralisme belge pourrait également être intéressant dans une perspective comparée dans la mesure où il crée des mécanismes de coopération et de consultation entre collectivités qui pourraient inspirer d'autres Etats, y compris unitaires. C'est notamment le cas au niveau de la conclusion des traités internationaux. Il faut cependant garder à l'esprit qu'elles sont lourdes et relativement peu employées en environnement pour cette raison.

Sur le plan de la décentralisation, compte tenu de la fusion des communes opérée en 1975, la réduction des niveaux de pouvoir à deux autorités – régionale et com-

---

140. Proposition de loi modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 (déposée par Mme Carina Van Cauter et M. Patrick Dewael), Doc. Parl. Ch., (2012-2013) n° 2253-1. Ainsi par exemple, d'après le résumé de la proposition, « l'autorité administrative aura la possibilité de réparer ou de rectifier certains vices de procédure ou de forme, le recours en annulation étant pendant ; s'ils sont correctement rectifiés, ces vices ne constitueront pas un motif de suspension ou d'annulation ».

munale – présente de nombreux avantages, tant sur le plan de la simplification administrative que sur le plan de la cogestion du territoire. La compétence résiduelle en matière de police générale ainsi que les compétences « complémentaires » attribuée aux communes dans certains domaines – urbanisme, conservation de la nature, etc. – permettent à ces dernières de mener une politique environnementale qui peut compléter utilement les politiques régionales. Un niveau de pouvoir intermédiaire ne devrait s'envisager, selon nous, que sous l'angle de l'inter- et de la supracommunauté, comme semble le souhaiter la Région wallonne avec son projet de transformer les provinces en « communautés de territoires » au service des communes pour les matières qui gagnent à être gérées à l'échelon supracommunal.

Ceci étant, à notre estime, l'aspect le plus intéressant de la répartition verticale des compétences décisionnelles dans les régions réside précisément dans l'équilibre et dans la volonté de dialogue qui me paraissent imprégner de nombreuses procédures décisionnelles dans les matières urbanistiques et environnementales. Au contraire d'une approche « un instrument, une autorité », l'adhésion des collectivités locales concernées aux décisions par le biais de procédures de concertation et de consultation, voire de codécision, me paraissent un élément essentiel de l'efficacité des politiques publiques régionales. L'exemple performant du permis unique (requis pour les projets mixtes pour lesquels un permis d'urbanisme et un permis d'environnement sont requis) montre que cette collaboration étroite entre la commune (compétente pour décider) et les fonctionnaires régionaux compétents pour l'urbanisme (qui rédigent une proposition non contraignante de décision) peut conduire à des décisions nuancées et proportionnées. Le recours au Ministre ouvert aux tiers permet en outre de corriger, le cas échéant, les éventuelles décisions communales qui violeraient l'intérêt général.

Un dernier enseignement nous paraît également ressortir de notre analyse. Selon nous, la difficulté d'adopter des décisions cohérentes et efficaces en matière d'environnement découle plus de l'extrême diversité des instruments de police qui régissent l'utilisation de l'espace que d'une mauvaise répartition des compétences pour mettre en œuvre ces instruments. C'est sans doute là, nous semble-t-il, que se jouent les enjeux d'une politique cohérente et intégrée de l'environnement. La multiplication des instruments de planification, de réglementation et d'autorisation, à des échelles qui ne correspondent pas nécessairement aux échelles des problématiques environnementales à gérer, contribuent à « désintégrer » les politiques du cadre de vie. A notre avis, le choix du niveau de pouvoir paraît souvent assez simple à faire dans un système à deux niveaux, la Région devant garantir le respect de l'intérêt général sur les intérêts locaux. La collaboration est donc de mise. Par contre, l'approche cloisonnée de la protection de l'environnement conduit à une multiplication des outils qui peut conduire les autorités compétentes à mener des politiques contradictoires. Il nous semble que c'est là où, en Belgique, la réflexion paraît la plus urgente, plutôt que, par exemple, sur l'intégration d'un principe de subsidiarité qui pourrait rouvrir la boîte de Pandore de la répartition des compétences, sous prétexte d'une inefficacité d'un niveau ou de l'autre.