

| |
|-------------------------------|
| Numéro du rôle : 47 |
| Arrêt n° 54 du 24 mai 1988 |

En cause : le recours en annulation partielle du décret de la Région wallonne du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents E. GUTT et J. DELVA,
des juges K. BLANCKAERT, H. BOEL, F. DEBAEDTS, M. MELCHIOR et
J. WATHELET,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
l'audience étant présidée par le président E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête transmise à la Cour par lettre recommandée à la poste le 23 janvier 1987, le Conseil des Ministres demande à la Cour d'annuler, à l'Annexe I du décret de la Région wallonne du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, les points 2 ("... ainsi que les centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, à l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation des matières fissiles et fertiles dont la puissance maximale ne dépasse pas 1 KW de durée permanente thermique") et 3 ("installations servant exclusivement à stocker en permanence ou à éliminer définitivement des déchets radioactifs").

Le décret attaqué a été publié au Moniteur belge du 24 janvier 1986.

L'affaire a été inscrite sous le numéro 47 du rôle.

II. LA PROCEDURE

Par ordonnance du 26 janvier 1987, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

L'avis prescrit par l'article 58 de ladite loi organique a été publié au Moniteur belge du 17 février 1987.

Conformément aux articles 59, § 1er, et 113 de la même loi organique, les notifications ont été faites par lettres recommandées à la poste le 17 février 1987 et remises aux destinataires les 18 et 19 février 1987.

Par ordonnances des 25 juin 1987 et 7 janvier 1988, la Cour a prorogé respectivement jusqu'au 23 janvier et jusqu'au 23 juillet 1988 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 10 novembre 1987, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 1er décembre 1987.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été informés de la date

de l'audience par lettres recommandées à la poste le 10 novembre 1987 et remises aux destinataires le 12 novembre 1987.

L'Exécutif régional wallon a introduit un mémoire le 20 mars 1987.

Le Conseil des Ministres a déposé des conclusions le 14 mai 1987.

L'Exécutif régional wallon a déposé des conclusions le 25 novembre 1987.

A l'audience du 1er décembre 1987 :

- ont comparu :

Me M. MAHIEU et Me F. TULKENS, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres;

Me E. ORBAN de XIVRY, avocat du barreau de Marche-en-Famenne, pour l'Exécutif régional wallon;

- les juges J. WATHELET et H. BOEL ont fait rapport;
- Mes MAHIEU et ORBAN de XIVRY ont été entendus en leurs plaidoiries;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

III. EN DROIT

Quant au décret attaqué

1. Le décret attaqué a été adopté par le Conseil régional wallon le 2 septembre 1985. Il a été sanctionné et promulgué le 11 septembre 1985 et publié au Moniteur belge du 24 janvier 1986.
2. Le décret institue, dans la Région wallonne, un système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement (article 3).

L'article 2 dispose :

"La mise en oeuvre des procédures prévues par le décret doit avoir principalement pour but :

- de protéger et d'améliorer la qualité du cadre de vie et des conditions de vie de la population, pour lui assurer un environnement sain, sûr et agréable;
- de gérer le milieu de vie et les ressources naturelles de façon à préserver leurs qualités et utiliser rationnellement et judicieusement leurs potentialités;
- d'instaurer entre les besoins humains et le milieu de vie un équilibre qui permette à l'ensemble

de la population de jouir durablement d'un cadre et de conditions de vie convenables".

Il subordonne la délivrance de toute autorisation à la mise en oeuvre du système d'évaluation des incidences sur l'environnement qu'il prévoit (article 4). Il dispose que toute demande d'autorisation comporte une notice d'évaluation préalable des incidences du projet sur l'environnement (article 7). L'Exécutif arrête un système de normes d'évaluation permettant de déterminer les cas où les incidences d'un projet risquent d'être importantes. Les projets visés à l'Annexe I font d'office l'objet d'une étude d'incidences (article 9).

Le point 2, deuxième partie, de l'Annexe I du décret énonce : "(...) ainsi que les centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires (à l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation des matières fissiles et fertiles dont la puissance maximale ne dépasse 1 KW de durée permanente thermique)."

Le point 3 de l'Annexe I du décret porte : "Installations servant exclusivement à stocker en permanence ou à éliminer définitivement des déchets radioactifs."

3. L'article 22 du décret énonce :

"Les dispositions du présent décret entrent en vigueur à la date fixée par l'Exécutif, et au plus tard deux ans après sa publication au Moniteur belge. Il ne sera cependant pas applicable aux demandes d'autorisation introduites avant la date d'entrée en vigueur, sauf dans les cas particuliers où l'Exécutif le rend applicable par décision motivée".

4. Quant aux parties

Les parties au litige sont le Conseil des Ministres qui a introduit le recours et l'Exécutif régional wallon qui a déposé un mémoire et des conclusions.

Au fond

Quant au premier moyen

5.A.1. Dans sa requête, le Conseil des Ministres prend un premier moyen de la violation de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Ce moyen est formulé comme suit :

"Violation de l'article 3, § 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en ce que le décret du 11.09.1985 n'a pas été soumis à l'avis du Conseil d'Etat."

5.A.2. L'Exécutif de la Région wallonne estime dans son mémoire qu'à supposer même que l'article 3, § 1er, précité puisse être considéré comme une règle répartitrice de compétence au sens de l'article 1er de la loi organique du 28 juin 1983 - quod non -, Il y a lieu de relever que cette disposition ne devait pas être appliquée car il ne s'agissait pas d'un projet de décret mais d'une proposition de décret.

5.A.3. Le Conseil des Ministres reconnaît dans ses conclusions le bien-fondé des observations de l'Exécutif régional wallon et déclare renoncer au premier moyen d'annulation.

5.B.1. La Cour constate que la partie requérante renonce au premier moyen d'annulation.

Quant au deuxième moyen

6.A.1. Le Conseil des Ministres invoque dans un deuxième moyen la violation de l'article 6, § 1er, VII, dernier alinéa, points c) et d), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ce moyen est formulé comme suit :

"Violation de l'article 6, § 1er, VII, dernier alinéa, points c) et d) qui dispose que :

"Toutefois, les Régions ne sont pas compétentes pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en oeuvre homogène sur le plan national et en tout cas pour :

- c) le cycle du combustible nucléaire;
- d) les grandes infrastructures de stockage..."

Lors des discussions à la Chambre des Représentants du projet de loi spéciale des réformes institutionnelles, il a été répondu par le Ministre à la question d'un membre visant à savoir si les problèmes de l'environnement, notamment en ce qui concerne les déchets radioactifs, sont de la compétence régionale, que "... cette matière relève bien de la compétence nationale" (voir document parlementaire n° 627/1979-1980/n° 10 de la séance du 29 juillet 1980, p. 84).

Etant donné que la matière est de compétence nationale, le décret du 11.09.1985 ne pouvait prévoir que ses dispositions s'appliquent aux installations visées aux points 2 (pour partie) et 3 de son Annexe 1, à savoir :

- 2. ... les centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires...
- 3. installations servant exclusivement à stocker en permanence ou à éliminer définitivement des déchets radioactifs."

6.A.2. Dans son mémoire, l'Exécutif de la Région wallonne estime que l'article 6, § 1er, VII, dernier alinéa, points c) et d), de la loi spéciale est une règle répartitrice de compétence au sens de l'article 1er de la loi organique du 28 juin 1983.

6.A.2.a. L'Exécutif régional wallon conteste cependant que la compétence en matière de déchets radioactifs - un des aspects de la matière de l'énergie nucléaire - soit une compétence nationale : il s'agirait d'une compétence concurrente attribuée aux Régions. Il fait observer que le décret n'abroge pas - à tout le moins expressément - de dispositions préexistantes et que l'Annexe I au décret est la reproduction fidèle de l'Annexe I à la directive du Conseil du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, laquelle est à mettre en rapport avec l'alinéa 1 de l'article 4 de la directive précitée.

6.A.2.b. L'Exécutif régional wallon souligne le fait que le décret organise une procédure qui s'intègre aux procédures de délivrance de certaines autorisations déjà existantes définies à l'article 1er, point 4, du décret. Cette disposition énonce "Autorisation :

- les permis accordés en vertu de la réglementation des établissements, classés comme dangereux, insalubres ou incommodes, en ce qui concerne la protection des voisins et de l'environnement;

- les permis accordés en vertu des articles 41, 45 et 53 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme;
- les actes administratifs, énumérés par l'Exécutif, pris en application des lois, décrets et règlements, décidant de réaliser ou de permettre de réaliser un projet en tout ou en partie".

6.A.2.c. Concernant le 3° de cette définition, l'Exécutif estime que la généralité de ses termes ne permet pas à l'interprète d'en déduire qu'il y aurait violation d'une règle répartitrice de compétences. L'arrêté de l'Exécutif pris sur cette base pourrait, lui, violer pareille règle mais il relève du contrôle du Conseil d'Etat.

6.A.2.d. Concernant le 2° de cette définition, l'Exécutif régional wallon invoque l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale qui attribue aux Régions de manière exclusive la compétence de régler la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Il rappelle que la construction d'un établissement nucléaire est soumise non seulement à l'octroi du permis "nucléaire" mais aussi à celui du permis "urbanisme".

6.A.2.e. Concernant le 1° de cette définition, l'Exécutif régional wallon invoque l'article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale qui attribue de manière exclusive aux Régions la compétence de régler la police, sous ses aspects externes, des établissements dangereux, incommodes et insalubres. Pour apprécier si les établissements nucléaires peuvent être compris dans ces établissements, il convient selon le requérant de déterminer le sens donné à l'expression : sens restrictif (établissements soumis au titre Ier du R.G.P.T. avant la loi du 8 août 1980) ou sens usuel. L'Exécutif régional wallon estime que le sens usuel doit être retenu et que les établissements nucléaires, tout comme les dépôts et installations de traitement des déchets toxiques, doivent être compris dans les établissements dangereux, incommodes et insalubres mêmes s'ils sont exclus du champ d'application du titre Ier du R.G.P.T. et soumis à un régime spécifique.

6.A.2.f. L'Exécutif régional wallon estime que l'interprétation donnée n'aboutit pas à vider de sens l'article 6, § 1er, VII, dernier alinéa, c et d, où le combustible nucléaire est envisagé comme source d'énergie et non comme établissement dangereux, insalubre ou incommode, ni comme élément d'une politique d'aménagement du territoire et d'urbanisme.

6.A.3. Dans ses conclusions, le Conseil des Ministres précise le moyen en distinguant : d'une part la violation de l'article 6, § 1er, VII, dernier alinéa, c), de la loi spéciale (relatif au cycle du combustible nucléaire) et d'autre part la violation de l'article 6, § 1er, VII, dernier alinéa, d) (relatif aux infrastructures de stockage).

6.A.3.a. Le Conseil des Ministres estime qu'aucune des dispositions invoquées par l'Exécutif régional wallon ne peut justifier la compétence du législateur décretaal à l'égard des centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires.

6.A.3.b. L'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale, qui confère à la Région la compétence en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire, ne peut constituer le fondement d'un décret dont l'objet essentiel est la protection des populations et de l'environnement contre les risques découlant de la création de centrales nucléaires. Pour le Conseil des Ministres, la Région n'est pas compétente "pour poser, à l'octroi d'une autorisation de bâtir une centrale nucléaire, des conditions étrangères à la matière de l'urbanisme ou de l'aménagement du territoire, conditions relevant plutôt

de la protection de l'environnement., alors que la Région n'est pas compétente pour ce qui concerne les menaces du nucléaire sur l'environnement".

6.A.3.c. L'article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale, qui confère aux Régions une compétence normative en matière de "police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail", ne donne pas compétence aux Régions - selon le Conseil des Ministres - pour réglementer la police externe des établissements nucléaires et des installations de stockage ou d'élimination des déchets radioactifs. Se fondant sur un avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 26 septembre 1984 et sur un arrêt de la section d'administration du Conseil d'Etat du 4 avril 1986, le Conseil des Ministres estime que la matière de la protection contre les radiations ionisantes est restée de la compétence de l'Etat. "L'on ne peut en effet raisonnablement supposer que le législateur spécial aurait, après avoir clairement soustrait à la compétence des Régions l'ensemble du cycle du combustible nucléaire, maintenu la compétence régionale sur la même matière, au titre de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes."

6.A.3.d. L'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale, qui donne aux Régions la compétence de régler "la protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles", ne peut pas non plus, selon le Conseil des Ministres, offrir un fondement au décret attaqué. Citant l'arrêt du 4 avril 1986 du Conseil d'Etat, le Conseil des Ministres conclut "que le nucléaire constitue par nature une matière soustraite en tous ses aspects à la compétence des Régions, y compris en ce qui concerne la protection de l'environnement."

6.A.3.e. Le Conseil des Ministres estime qu'en réalité l'article 6, § 1er, VII, dernier alinéa, d, concerne les grandes infrastructures de stockage d'énergie "dès lors qu'il s'insère dans le bloc de compétence VII de l'article 6 de la loi spéciale, bloc de compétence relatif à la 'politique de l'énergie'".

Selon le Conseil des Ministres, le point 3 de l'Annexe du décret attaqué ne viole donc pas cette disposition, mais bien l'article 6, § 1er, VII, dernier alinéa, c, car "aucune disposition de la loi spéciale ne permet de justifier la compétence régionale en matière de stockage (permanent) ou d'élimination (définitive) des déchets radioactifs". L'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui confie aux Régions la réglementation de l'"enlèvement et du traitement des déchets", sans restriction, ne peut davantage fonder la compétence régionale car il résulte des travaux préparatoires de la loi spéciale que cette compétence "connaît certaines limitations ou exceptions", notamment concernant les déchets radioactifs. Il en va d'ailleurs de même de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 en matière de protection de l'environnement.

6.A.3.f. En conclusion, le Conseil des Ministres estime qu'"il faut retenir que l'article 6, § 1er, VII, dernier alinéa, c, de la loi spéciale du 8 août 1980, en tant qu'il vise le "cycle du combustible nucléaire" écarte toute compétence régionale en matière nucléaire, et plus particulièrement toute compétence que l'on prétendrait rattacher aux notions d'aménagement du territoire et de l'urbanisme, de protection de l'environnement, de la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres, et enfin de l'enlèvement et du traitement des déchets."

Le deuxième moyen est donc fondé et doit entraîner l'annulation partielle du décret attaqué.

6.A.4. Dans ses conclusions, l'Exécutif de la Région wallonne donne un aperçu des règles déterminatives de compétence qui justifient le décret entrepris.

6.A.4.a. L'Exécutif régional wallon invoque en ordre principal l'article 6, § 1er, I, 1^o, et l'article 6, § 1er, II, 3^o, de la loi spéciale.

6.A.4.b. Selon l'Exécutif, l'article 6, § 1er, I, 1^o, de la loi spéciale (l'urbanisme et l'aménagement du territoire) légitime non seulement le point 2, mais aussi le point 3 de l'annexe du décret entrepris. En fait, le décret a organisé une procédure qui s'intègre à des procédures de délivrance d'autorisations existantes, parmi lesquelles les permis prévus aux articles 41, 45 et 53 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme. Le Conseil des Ministres reconnaît - toujours selon l'Exécutif - que la Région wallonne est compétente pour délivrer des permis de bâtir en matière d'urbanisme mais estime que l'on ne peut pas attacher à la délivrance d'un permis de bâtir des conditions qui soient étrangères à la matière de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme et qui relèvent plutôt de la protection de l'environnement, alors que la Région n'est pas compétente pour ce qui concerne les menaces du nucléaire sur l'environnement. L'Exécutif régional wallon objecte à cela que l'appréciation du Conseil des Ministres méconnaît à la fois la spécificité de la matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et l'objet principal du décret attaqué. La matière de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire est attribuée exclusivement à la compétence des Régions. L'article 1er, alinéa 2, de la loi organique du 29 mars 1962 et l'article 1er, alinéa 2, du Code wallon font apparaître que l'aménagement du territoire doit être conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles du pays. L'évaluation des incidences sur l'environnement a d'ailleurs déjà été explicitement inscrite dans les dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme relatives aux projets de mise en oeuvre d'une zone d'extension des loisirs. Projet du décret attaqué n'est pas d'imposer une nouvelle autorisation en remplacement d'autorisations préexistantes ou qui se surajouterait à des autorisations préexistantes. Il consiste simplement à éclairer davantage - au niveau des aspects relatifs à l'environnement - les autorités habilitées à délivrer les autorisations existantes et énumérées de manière plus ou moins précise à l'article 1er, point 4, du décret attaqué.

6.A.4.c. L'Exécutif régional wallon invoque également l'article 6, § 1er, II, 3^o, pour légitimer les points 2 et 3 de l'annexe I du décret attaqué. La question est de savoir si les termes "la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes" doivent uniquement s'entendre des établissements concernés par le titre Ier du RGPT ou s'ils recouvrent aussi ceux qui sont soumis à la loi du 29 mars 1958 relative à la protection de la population contre les dangers des radiations ionisantes. L'Exécutif se demande si le sens à réserver à l'article 6, § 1er, II, 3^o, est le sens usuel ou le sens restreint des établissements qui, à la date du 8 août 1980, figuraient sur la liste du titre Ier du RGPT. Le Conseil des ministres se réfère à un avis de la section de législation et à un arrêt de la section d'administration du Conseil d'Etat. Il ressort de l'arrêt que les établissements nucléaires sont soustraits à l'application du titre 1er du RGPT et ne sont donc pas des établissements dangereux, insalubres ou incommodes au sens de l'article 6, § 1er, II, 3^o. L'Exécutif régional wallon ne partage pas cette interprétation mais considère au contraire qu'en l'absence de restrictions expresses dans les dispositions de la loi spéciale, les termes de cette loi doivent être interprétés selon leur sens commun. Peut-on considérer une centrale nucléaire comme un établissement dont l'implantation présente certains dangers ? Pour l'Exécutif, la réponse semble évidente et par conséquent, les Régions sont compétentes.

6.A.4.d. L'Exécutif examine alors la question de savoir ce qu'il faut entendre par le terme "cycle du combustible nucléaire", matière qui, en termes d'exception, est réservée à l'Etat par l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, c. Cette disposition figure sous l'intitulé "la politique de l'énergie". Le cycle du combustible nucléaire n'y est envisagé ni sous l'angle des établissements incommodes, ni en tant

qu'élément de l'aménagement du territoire. Si on suivait jusqu'au bout l'argumentation du Conseil d'Etat invoquée par le Conseil des ministres, on devrait exclure toute compétence régionale en matière d'environnement lorsqu'elle touche, de près ou de loin, à l'énergie nucléaire. L'Exécutif souligne que sa façon de voir est conforme aux principes d'interprétation des règles répartitrices de compétence. Chaque disposition de la loi spéciale doit avoir un sens et, dans un bloc de compétences transféré, le principe de la compétence résiduaire doit être inversé. Le pouvoir résiduel appartient alors à la Communauté ou à la Région, et l'exception doit être interprétée restrictivement, sinon le principe du bloc de compétences est ruiné.

6.A.4.e. L'Exécutif invoque, à titre subsidiaire, l'article 6, § 1er, II, 1°, et l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale à titre de justification du décret entrepris.

6.A.4.f. L'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale établit la compétence de principe des Régions en matière d'environnement.

Cette disposition présente de la sorte un caractère supplétif par rapport aux autres subdivisions du bloc de compétences ou d'autres blocs de compétences.

Se référant à l'article 2 du décret incriminé, qui en définit l'objet, l'Exécutif démontre qu'il s'attache essentiellement à assurer une meilleure protection de l'environnement. La directive CEE du 27 juin 1985, que le décret vise à traduire dans le droit régional, repose d'ailleurs sur les programmes d'action successifs de la Communauté européenne en matière d'environnement. L'Exécutif cite ensuite les conclusions du Conseil des ministres dans lesquelles l'arrêt susvisé du Conseil d'Etat est évoqué. Selon cet arrêt, la compétence des Régions en matière d'environnement n'est pas circonscrite aux matières qui sont réglées par les lois qui avaient été mentionnées au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale. Le Conseil d'Etat avait néanmoins souligné qu'il n'en demeure pas moins que la loi du 29 mars 1958 n'a jamais été citée parmi les lois ayant trait aux matières régionales. Cette interprétation n'est pas partagée par l'Exécutif, car elle aboutirait à exclure en même temps de la compétence régionale toute forme de pollution nouvelle qui n'aurait pas encore été identifiée en 1980. L'Exécutif attire l'attention sur le fait que d'autres avis du Conseil d'Etat lui donnent raison.

6.A.4.g. Enfin, l'Exécutif invoque l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale pour justifier le point 3 de l'annexe I du décret attaqué. L'Exécutif considère que la compétence en matière d'enlèvement et de traitement des déchets s'étend également aux déchets radioactifs. Les termes "enlèvement et traitement des déchets" visent également le stockage des déchets, ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale.

6.B.1. Le décret du 11 septembre 1985 institue, dans la Région wallonne, un système d'évaluation des incidences des projets sur l'environnement. L'évaluation des incidences sur l'environnement a pour but de garantir qu'avant qu'une autorisation soit donnée pour la réalisation d'un projet, il soit tenu compte lorsqu'il s'agit de prendre une décision des conséquences de ce projet sur l'environnement.

L'article 4 du décret subordonne la délivrance de toute autorisation à la mise en oeuvre du système d'évaluation des incidences sur l'environnement prévu par le décret sous peine de nullité de l'autorisation (article 5). Il prévoit également, si plusieurs autorisations sont requises, un seul système d'évaluation des incidences, "pour autant qu'il soit relatif à tous les aspects des autorisations indispensables à la bonne fin du projet".

6.B.2. L'article 1er, 4, définit les autorisations visées :

- les permis accordés en vertu de la réglementation des établissements, classés comme dangereux, insalubres ou incommodes, en ce qui concerne la protection des voisins et de l'environnement;
- les permis accordés en vertu des articles 41, 45 et 53 du Code wallon de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme;
- les actes administratifs, énumérés par l'Exécutif, pris en application des lois, décrets et règlements, décidant de réaliser ou de permettre de réaliser un projet en tout ou partie.

6.B.3. Aux termes de l'article 9, les projets visés à l'annexe I font d'office l'objet d'une étude d'incidences. L'annexe I mentionne notamment :

- "2. ... les centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires (à l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation de matières fissiles et fertiles dont la puissance maximale ne dépasse pas 1 KW de durée permanente thermique).
3. Installations servant exclusivement à stocker en permanence ou à éliminer définitivement des déchets radioactifs."

Ce passage de l'annexe I constitue la disposition attaquée.

L'étude doit être établie par des experts agréés à cet effet par l'Exécutif de la Région wallonne (article 1er, 7). Les exigences concernant le contenu de l'étude doivent être fixées par l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation (article 13), compte tenu de ce qui est prescrit à l'article 14. Les frais en sont supportés par le demandeur (article 12, § 1er). Le résumé non technique est publié et est soumis à une enquête publique (articles 15 et 16). L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation doit motiver sa décision, compte tenu des incidences du projet sur l'environnement et des objectifs poursuivis par le décret (articles 6 et 17).

6.B.4. La question qui est posée à la Cour par le recours en annulation peut être formulée comme suit : dès lors que l'objet du décret est d'organiser l'évaluation des incidences sur l'environnement et que ces incidences sont définies par "les effets directs ou indirects, à court, moyen et long terme d'un projet sur l'environnement", le décret pouvait-il inclure, parmi les projets soumis aux procédures qu'il organise "en vue de la prise en considération comme élément de décision" préalable à toute autorisation, ceux qui sont visés aux points 2 et 3 de l'annexe I ?

6.B.5. Les points 2 et 3 de l'annexe 1 concernent, d'une part, les projets relatifs aux "centrales thermiques et autres installations ... ainsi que les centrales nucléaires ..." (point 2) et, d'autre part, les installations servant exclusivement à stocker en permanence ou à éliminer définitivement les déchets radioactifs.

6.B.6. L'article 6, § 1er, VII, de la loi spéciale dispose :

"VII. En ce qui concerne la politique de l'énergie :

Les aspects régionaux de l'énergie, et en tout cas :

- a) La distribution d'électricité au moyen de réseaux dont la tension nominale est inférieure à 30.000 volts, conformément aux règles de comptabilisation du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz;
- b) La distribution publique du gaz, telle qu'elle est définie à l'article 1er de la loi du 2 avril 1965 relative au transport des produits gazeux;
- c) L'utilisation du grisou et du gaz de hauts fourneaux;
- d) Les réseaux de distribution de chaleur à distance;
- e) La valorisation des terrils;
- f) Les sources nouvelles d'énergie chaque fois qu'elles présentent un intérêt local ou constituent le prolongement de recherches industrielles relevant de la compétence régionale;
- g) La récupération d'énergie par les industries et autres utilisateurs.

Toutefois, les Régions ne sont pas compétentes pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en oeuvre homogène sur le plan national et en tout cas pour :

- a) L'utilisation rationnelle de l'énergie;
- b) Le plan d'équipement national du secteur de l'électricité;
- c) Le cycle du combustible nucléaire;
- d) Les grandes infrastructures de stockage; la production, en ce compris les mines, le transport et la distribution;
- e) Les tarifs."

Il résulte de cet article que la Région est compétente pour les aspects régionaux de l'énergie mais que cette compétence est exclue dès lors qu'il s'agit de matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en oeuvre homogène sur le plan national et en tout cas pour :

- c. le cycle du combustible nucléaire".

Le cycle du combustible nucléaire comprenant toutes les opérations à partir de l'extraction du minerai d'uranium jusqu'à l'élimination définitive des déchets radioactifs, on doit considérer que les points 2 et 3 de l'annexe I du décret du 11 septembre 1985 sont des matières dont l'indivisibilité technique et économique implique la compétence de l'Etat déterminée par l'article 6, § 1er, VII in fine de la loi spéciale.

6.B.7. Par le décret du 11 septembre 1985, le législateur décretaal wallon entend imposer des obligations, dictées par le souci de protection de l'environnement, aux demandeurs de l'autorisation, d'une part, et à l'autorité chargée de statuer sur celle-ci, d'autre part. La Région modifie ainsi les règles qui déterminent la procédure d'octroi des autorisations.

La Région wallonne n'est compétente pour régler la procédure qu'elle instaure que pour autant qu'elle le fasse dans des matières pour lesquelles elle est compétente et à l'égard des autorités qui relèvent d'elle. Elle ne peut imposer le respect de cette procédure à des autorités nationales dont la compétence d'agir - en ce compris les règles de procédure qui encadrent cette action - ne peut être déterminée que par l'Etat.

6.B.8. Il convient donc de rechercher si les autorités régionales détiennent, en dehors de la compétence de l'Etat d'autoriser les installations visées aux points 2 et 3 de l'annexe I du décret, une compétence découlant de leurs compétences propres pour accorder des autorisations relatives aux centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires, d'une part, et aux installations servant exclusivement à stocker en permanence ou à éliminer définitivement des déchets radioactifs, d'autre part.

6.B.9. Cette recherche implique qu'il soit procédé successivement à l'examen des compétences visées :

- a) à l'article 6, § 1er, II, 3°, en vertu duquel les Régions règlent "la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail";
- b) à l'article 6, § 1er, II, 2°, qui attribue aux Régions la compétence de régler "l'enlèvement et le traitement des déchets".

Ces dispositions figurent dans la loi spéciale sous la rubrique "En ce qui concerne l'environnement" et il importe, dès lors, de vérifier :

- 1° si les installations nucléaires et les installations assurant le stockage ou l'élimination des déchets radioactifs s'intègrent ou non dans la notion d'établissements dangereux, insalubres et incommodes, au sens de l'article 6, § 1er, II, 3°;
- 2° si la notion "l'enlèvement et le traitement" de l'article 6, § 1er, II, 2°, inclut - ou non - le stockage ou l'élimination (définitive) de déchets radioactifs.

6.B.10. Aux termes de l'article 6, § 1er, II, 3°, les Régions sont compétentes pour régler "la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail". Les Régions se sont ainsi vu attribuer la compétence relative à la police "externe" des établissements dangereux, insalubres et incommodes. Pour préciser cette notion d'établissements dangereux, incommodes et insalubres, les travaux préparatoires de la loi spéciale renvoient au titre Ier du Règlement général pour la protection du travail. Cela ne signifie pas que la compétence des Régions se limiterait aux établissements qui, lors de l'entrée en vigueur de la loi du 8 août 1980, étaient repris au chapitre II du titre Ier du R.G.P.T. Les Régions peuvent modifier ces dispositions en en soustrayant des types d'établissements ou en y incluant de nouveaux. Il faut néanmoins constater que le législateur spécial n'a pas voulu inclure dans ces établissements, les établissements visés par le chapitre II de l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes. Il n'a, en effet, pas voulu que la protection contre les radiations ionisantes qui comprend pour partie la protection de l'environnement soit scindée, dans le régime des autorisations, entre plusieurs autorités. Incompétente pour accorder l'autorisation d'exploitation des établissements nucléaires, la Région ne peut donc en déterminer la procédure, ne fût-ce que dans un de ses éléments.

6.B.11. Aux termes de l'article 6, § 1er, II, 2°, les Régions sont compétentes pour régler "l'enlèvement et le traitement des déchets". Cette disposition permet aux Régions de soumettre à autorisation les établissements de traitement de déchets, à l'exception cependant de ceux qui stockent ou traitent des déchets radioactifs. Le législateur spécial n'a, en effet, pas confié aux

Régions, sauf à titre supplétif, la compétence d'édicter des normes en matière de déchets radioactifs car il n'a pas voulu soustraire au législateur national la protection contre les radiations ionisantes. Cette compétence supplétive n'inclut pas la compétence d'autoriser des installations de stockage et de traitement des déchets radioactifs vu la compétence indivisible de l'Etat d'accorder l'autorisation au regard de l'ensemble des intérêts à prendre en compte en vue de la protection contre les radiations ionisantes. Incompétente pour accorder l'autorisation d'exploitation, la Région ne peut imposer aux autorités nationales compétentes pour accorder cette autorisation une procédure d'évaluation des incidences sur l'environnement. Il appartiendra à l'Etat, en exécution de la directive 85/337/ C.E.E. du 27 juin 1985 de déterminer les modalités de cette procédure.

6.B.12.a. Aux termes de l'article 6, § 1er, II, 1°, les Régions sont compétentes pour régler "la protection de l'environnement dans le respect des normes légales, générales et sectorielles".

6.B.12.b. La compétence de protection de l'environnement ne peut justifier, à l'égard des points 2 et 3 de l'annexe I du décret, la généralité des dispositions de celui-ci quant aux autorisations qu'il vise. La Région n'est pas compétente pour régler des procédures d'autorisations à accorder par l'Etat.

6.B.12.c. Aux termes de l'article 6, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, les Régions sont compétentes pour régler l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Cette attribution de compétence ne connaît pas d'exception, en sorte que les Régions sont également compétentes pour octroyer les permis de bâtir de centrales nucléaires et d'installations de traitement de déchets radioactifs et pour déterminer la procédure d'octroi de ces permis. Le permis de bâtir est une des autorisations définies par la directive 85/337/CEE ("décision de l'autorité ou des autorités compétentes qui ouvre le droit du maître de l'ouvrage de réaliser le projet" - article 1er de la directive) qui appelle en l'espèce une évaluation des incidences sur l'environnement.

La Région peut dès lors soumettre les projets visés aux points 2 et 3 de l'Annexe I du décret à une étude préalable des incidences sur l'environnement, limitée en l'espèce aux effectifs de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Pareille étude ne peut s'étendre aux incidences sur l'environnement que l'Etat doit lui-même prendre en considération pour, le cas échéant, autoriser pareil projet. En toute hypothèse, la Région ne peut concevoir l'urbanisme et l'aménagement du territoire de manière telle qu'il serait impraticable pour l'Etat de conduire une politique efficace dans les matières qui relèvent de sa compétence.

Quant au troisième moyen

7.A.1. Dans sa requête, le Conseil des Ministres invoque un troisième moyen formulé comme suit :

"Violation de la loi du 29 mars 1958, relative à la protection de la population contre les dangers résultant des radiations ionisantes, notamment son article 2, et des articles 3, 5, 6 et 7 de l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes, pris en application de la loi précitée.

L'article 2 de la loi du 29 mars 1958 autorise le Roi à soumettre à des conditions ayant pour objet la protection de la santé de la population et de l'environnement ... la production, la fabrication, la détention ... de substances capables d'émettre des radiations ionisantes. Il peut également réglementer à cette même fin, l'élimination et l'évacuation des substances radioactives.

Cette compétence est restée nationale (voir comme exposé au deuxième moyen).

Le règlement général du 28 février 1963 précité, pris en application de cette loi, est lui aussi resté de la compétence nationale.

En citant ces projets en son Annexe I, points 2 (centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires ...) et 3 (installations servant exclusivement à stocker en permanence ou à éliminer définitivement des déchets radioactifs), le décret du 11.09.1985 modifie implicitement la procédure d'autorisation des établissements précités, fixés par l'arrêté royal du 28 février 1963 (voir l'exposé des faits).

Le Conseil d'Etat a maintes fois confirmé, notamment en son avis n° L 16.269/9 concernant un projet de décret visant à créer un institut régional de contrôle des installations nucléaires, le principe de l'autonomie respective de l'Etat, des Communautés et des Régions qui s'oppose à ce qu'un décret impose à l'autorité nationale des éléments de la procédure qu'elle doit suivre pour autoriser une centrale nucléaire ou un dépôt de déchets radioactifs.

Les dispositions du décret du 11.09.1985 en tant qu'elles réfèrent aux projets cités à l'Annexe I, points 2 et 3 susvisés, excèdent dès lors la compétence de l'autorité régionale."

7.A.2. L'Exécutif de la Région wallonne soutient dans son mémoire que les dispositions dont la violation est invoquée au troisième moyen ne sont pas des règles répartitrices de compétences. Il estime en effet que de cette manière toutes les normes juridiques seraient des règles répartitrices de compétence, ce qui n'est pas le cas.

7.A.3. Dans ses conclusions, le Conseil des ministres estime que l'observation de l'Exécutif régional wallon est fondée. En réalité, le grief qui consiste à reprocher au législateur décréteur d'avoir réglé une matière échappant à sa compétence est le grief qui fait l'objet du deuxième moyen. Le Conseil des Ministres déclare dès lors renoncer au troisième moyen.

7.B. La Cour constate que la partie requérante renonce au troisième moyen d'annulation.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

annule à l'annexe I du décret de la Région wallonne du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement dans la Région wallonne, au point 2 les mots "ainsi que les centrales nucléaires et autres réacteurs nucléaires (à l'exception des installations de recherche pour la production et la transformation des matières fissiles et fertiles dont la puissance maximale ne dépasse pas 1 Kw de durée permanente thermique)" et le point 3 "Installations servant exclusivement à stocker en permanence ou à éliminer définitivement des déchets radioactifs" dans la mesure où le système d'évaluation instauré par le décret est susceptible d'être rendu applicable, relativement à de telles installations, aux autorisations relevant de l'Etat.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 24 mai 1988.

Le greffier,
H. VAN DER ZWALMEN

Le président,
E. GUTT