

Belgique

Stéphane NICOLAS
Directeur juridique
Société publique de gestion de l'eau
Bruxelles, Belgique

INTRODUCTION

La question de l'évolution du droit de l'environnement dans la perspective de « l'après Rio » pousse le rapporteur national à dépasser les secteurs classiques de l'environnement pour atteindre la dimension du développement durable où les politiques sont intégrées c'est-à-dire : le social, l'environnemental et l'économique.

On sait que le concept de développement durable lui-même a été l'objet de nombreuses interprétations soit plus versées vers les aspects économiques^{1 2}, soit d'avantage versées vers l'environnement³. C'est à partir de cette notion «*environnementale*» du développement durable, rappelée par l'article 6 du traité CE qui envisage l'intégration des exigences de la protection de l'environnement dans l'élaboration et la mise en œuvre de toutes les autres politiques et actions communautaires, que nous allons apprécier les progrès et obstacles constatés en Belgique.

La suite du rapport s'attachera plus classiquement à dresser les évolutions notables dans certaines⁴ politiques sectorielles.

¹ Article B du traité de l'Union européenne, Maastricht, 7 février 1992.

² Accord de partenariat entre les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne et ses Etats membres, Cotonou, 23 juin 2000.

³ Article 2 du Traité instituant la Communauté européenne modifié par le Traité d'Amsterdam.

⁴ Nous nous permettons de ne pas envisager tous les thèmes spécifiques proposés par les promoteurs de cette réunion mondiale soit parce que ces thèmes sont suffisamment abordés dans le rapport général soit encore parce qu'ils ne font pas l'objet de développements particulièrement dignes d'intérêt dans l'Etat analysé.

Stéphane NICOLAS

I- EVOLUTION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DEPUIS 1992

Les progrès

Remarques liminaires

Souvent, a-t-il été dit : « *Rien de tangible n'a été constaté après le sommet de Rio* ». C'est une déclaration incorrecte et démagogique.

La *déclaration de Rio sur l'environnement et le développement* consacre le concept du développement durable de la manière la plus large possible pour s'appliquer à tous les Etats de façon commune et différenciée. Il est normal que les grands principes édictés mettent du temps à imprégner le droit positif. C'est singulièrement le cas dans un Etat fédéral comme la Belgique.

En outre, s'agissant de principes, ils sont appelés à générer un état d'esprit de développement durable où la première difficulté est de réussir à enrichir l'esprit fonctionnel classique de l'Etat, tellement enraciné. Faire interpénétrer les portefeuilles ministériels, procéder à une coordination et une interaction de compétences, initier une politique à long terme, sont des dynamiques étrangères aux us et coutumes du monde politique de l'Etat belge.

Lorsque le changement d'état d'esprit s'est opéré, il doit encore imprégner les règles de droit, lesquelles doivent enfin être suivies de manière constante, c'est alors que l'on peut considérer que les principes du développement durable, suivis par les citoyens, ont gagné la société.

C'est dire si le processus est long. Si la Belgique n'a pas encore intégré, dans la gestion quotidienne de l'Etat un rythme qui s'apparente au développement durable, le processus s'installe progressivement mais certainement, ainsi que nous allons tenter de le démontrer.

La Constitution

Est-ce un hasard, si la Constitution belge, vieille de 170 ans a attendu son 163^{ème} anniversaire pour intégrer certains principes qui se retrouvent dans la déclaration de Rio sur l'environnement et le développement⁵ ?

Nous sommes en 1994 et pour la première fois, nous pouvons lire dans le texte fondamental « *Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, les décrets, ..., garantissent en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment :*

- *Le droit au travail,*
- *Le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique,*
- *Le droit au logement décent,*

⁵ Les débats en commission du Sénat se sont clôturés en juillet 1992.

- *Le droit à la protection d'un environnement sain,*
- *Le droit à l'épanouissement social et culturel.* »⁶.

Cette disposition constitutionnelle impose, en particulier, à chaque législateur (fédéral et régionaux) de garantir à tous les citoyens le droit à la protection d'un environnement sain, de déterminer les modalités de mise en œuvre de ce droit et les conditions de son exercice.

Les droits procéduraux, en particulier, doivent permettre à chaque personne d'exercer dans de bonnes conditions son droit à un environnement sain. Ce sont ainsi le droit à l'information, le droit à la participation, le droit de recours administratif et judiciaire et le principe de juste réparation qui sont concernés.

Ensuite, la disposition ne s'adresse pas exclusivement aux autorités compétentes en matière d'environnement. Les travaux préparatoires sont explicites sur le fait que le droit à un environnement sain doit être respecté par toutes les autorités, qu'elles soient chargées de la gestion de l'environnement ou d'une autre matière. C'est donc dans la mise en œuvre de toutes les actions de l'Etat qu'il s'impose d'intégrer les questions relatives à la protection de l'environnement⁷.

Enfin, la section législation du Conseil d'Etat n'a pas manqué d'exercer un contrôle attentif du respect de l'article 23 de la Constitution dans les travaux législatifs préparatoires accomplis par les gouvernements en estimant contraire à la disposition toute proposition législative ayant pour effet de diminuer la garantie de la protection du droit des citoyens à un environnement sain⁸.

Pour la section législation du Conseil d'Etat, l'article 23 est une obligation de *standstill* de sorte que la mise en œuvre de la politique (régionale) ne peut faire régresser l'environnement. Cette interprétation assure ainsi aux citoyens la garantie d'une amélioration constante ou, au pire, la garantie d'une « non régression », par effet « cliquet », des droits économiques, sociaux, environnementaux et culturels⁹.

⁶ Article 23 de la Constitution coordonnée publiée au *Moniteur Belge* le 17 février 1994.

⁷ Doc. Parl. Sen. Sess. Extr. 1991/1992, 100-2-1ère, p. 10.

⁸ La section législation du Conseil d'Etat a estimé illégales les procédures d'exception visant à limiter les possibilités de recours contre des actes administratifs prenant la forme d'autorisations tacites. Il en est de même à l'égard des dispositions visant à écarter l'application d'une procédure de consultation préalable du public à une étude d'incidences (doc. Parl. Wal. Cess. 1995/1996 n° 169/1, p. 10 et 11.

⁹ Benoît JADOT, dans « le droit à la conservation de l'environnement », *Aménagement et Environnement*, 1996 n° spécial - *Droit fondamentaux, urbanisme et environnement* p. 229 et suivantes, Kluwer, Editions juridiques, Belgique.

Stéphane NICOLAS

La loi

Au degré inférieur de la Constitution, dans l'ordonnancement hiérarchique des normes, le droit positif fédéral belge contient des règles propres à créer le contexte du développement durable.

Le plan fédéral de développement durable

Reprenons le point 8.7. de l'agenda 21 qui réserve une part importante à la planification. Dans ce cadre, nous constatons que chaque Région, et par la suite l'Etat fédéral, a créé tant des institutions que des instruments qui mettent en œuvre ce principe de visibilité à moyen et à long terme.

Au niveau fédéral d'abord, une Commission interdépartementale du développement durable a été créée en 1997¹⁰.

L'exposé des motifs justifiant la création de l'institution se rapporte à la conférence de Rio alors que le plan d'action, établi tous les quatre ans, est structuré suivant la classification du plan d'action 21 prescrit dans l'agenda 21.

Cette loi a un double intérêt : d'une part, elle définit ce que l'on entend par « *développement durable* » comme étant :

*« le développement axé sur la satisfaction des besoins actuels, sans compromettre celle des besoins des générations futures, et dont la réalisation nécessite un processus de changement adaptant l'utilisation des ressources, l'affectation des investissements, le ciblage du développement technologique et des structures institutionnelles aux besoins tant actuels que futurs ».*¹¹

Le second intérêt de la loi est que l'institution qui est créée : *la commission interdépartementale du développement durable*, qui travaille avec des organes périphériques, constitue en quelque sorte la clé de voûte des institutions qui assurent la planification au niveau régional. Comme on le verra par la suite, un régime fédéral de partage de compétences, qui peut paraître sous certains aspects incohérent, exige pour assurer non seulement une planification mais aussi la réalisation de politiques intégrées, un centre de coordination inter-institutionnel coordonnant la somme des politiques fédérées et fédérale en la matière, c'est le premier rôle de la commission. Le second rôle assigné à cette commission interdépartementale du développement durable est de formuler des orientations pour la confection du plan de développement durable qu'elle présente aux organes exécutifs et aux Chambres législatives tant de l'Etat fédéral que des Régions.

Tous les deux ans, le bureau du plan¹², qui travaille en satellite « conseil » de la commission, procède à une évaluation de la situation

¹⁰ Loi du 5 mai 1997, *Moniteur Belge* du 18 juin 1997, site Internet www.cidd.fgov.be.

¹¹ Article 2.1. de la loi du 5 mai 1997.

¹² Le bureau du plan est un organe créé après la guerre et chargé de l'étude, du contrôle et d'avis de la réalisation du plan économique selon le concept de la

existante, de la politique menée et à une double prospection ; à politique inchangée d'une part et, en cas de changement de politique, d'autre part.

Les avants-projets de plans générés par la commission sont soumis à consultation du public et le plan de développement durable est adopté par arrêté royal sans toutefois revêtir une quelconque force réglementaire.

Plans régionaux de développement durable

Tant la Région flamande¹³ que la Région wallonne¹⁴, que la Région Bruxelles-Capitale¹⁵ établissent les fondements légaux pour établir les institutions et les instruments nécessaires à la création de plans de développement durable.

En principe, tous les plans sont indicatifs sauf en Flandre, où la législation prévoit la possibilité pour le gouvernement flamand de donner force obligatoire à certaines dispositions du plan. Ce plan a d'ailleurs la vocation ambitieuse, au niveau juridique, de codifier la législation environnementale en confiant cette mission à la VMM (Vlaams milieu maatschappij) à côté de sa mission principale de rapporteur de l'évolution de l'environnement.

Ce décret flamand du 5 avril 1995, érige en loi les principes visés à l'article 174 du Traité d'Amsterdam (130 R du traité de Rome) en y ajoutant une règle de *stand-still* et ce faisant, garantit, à l'occasion des évolutions législatives futures, une amélioration ou, à tout le moins, une non régression des règles protégeant l'environnement.

Intégration des politiques

A côté de cette volonté de planification, nous assistons, en Belgique, à une dynamique d'intégration des politiques.

L'intégration est d'abord énoncée comme un vœu dans les législations sur la planification mais l'on constate aussi que ce vœu s'inscrit dans l'évolution législative la plus récente.

Ainsi, en Flandre, le décret relatif à l'autorisation anti-pollution¹⁶ et son arrêté d'exécution le « Vlarem »¹⁷ qui fixe la liste des installations classées et les modalités de demande d'autorisation, procèdent à une intégration des autorisations propres à chaque secteur de l'environnement en un seul permis¹⁸.

planification de l'ex-URSS. Il est devenu au fil du temps plus un observatoire qu'une institution de planification.

¹³ Décret du 5 avril 1995, articles 2.1.1. à 2.2.8., *Moniteur Belge* du 3 mai 1995.

¹⁴ Décret du 21 avril 1994, *Moniteur Belge* du 23 avril 1994.

¹⁵ Ordonnance du 29 août 1991, articles 16 à 23, *Moniteur* du 1^{er} octobre 1991.

¹⁶ Décret flamand du 25 juin 1985 relatif à l'autorisation anti-pollution

¹⁷ Arrêté de l'Exécutif flamand du 6 février 1991, dernièrement modifié, *Moniteur Belge* 11 mars 1999.

¹⁸ Le permis de prise d'eau n'a été intégré qu'en 1999.

Stéphane NICOLAS

De même, dans la Région de Bruxelles-Capitale, l'ordonnance du 5 juin 1997¹⁹ relative au permis d'environnement et son arrêté d'exécution du 4 mars 1999²⁰ procèdent dans la même logique.

Nous avons aussi pu noter avec satisfaction que pour la première fois cette législature initiée en 1999 avait veillé à donner au même ministre la compétence d'aménagement du territoire et d'environnement.

Il s'agit là d'une première pas vers l'intégration.

Par le décret régional wallon du 11 mars 1999²¹ relatif au règlement général pour la protection de l'environnement, la Région wallonne a initié, elle aussi, quoique plus tard, la fusion des autorisations. Elle a néanmoins été la plus loin dans l'intégration puisque le texte crée non seulement les conditions pour une unification des politiques d'aménagement du territoire et d'environnement dans l'octroi des autorisations pour les installations classées mais encore établit une intégration avec les autres politiques en vue d'atteindre les objectifs du développement durable. C'est ainsi que l'on peut lire à l'article 2 §2 du décret : « le présent décret vise notamment à contribuer à la poursuite des objectifs de préservations des équilibres climatiques, de la qualité de l'eau, de l'air, des sols, du sous-sol, de la biodiversité et de l'environnement sonore, et à contribuer à la gestion rationnelle de l'eau, du sol, du sous-sol, de l'énergie et des déchets. »

Cette intégration progressive des polices concurrentes (aménagement du territoire, environnement) s'observe encore dans les dispositions du code wallon de l'aménagement du territoire²² qui dispose que le schéma de développement de l'espace régional doit s'inspirer du plan d'environnement pour le développement durable.

Les obstacles

Quand bien même les conditions réglementaires et institutionnelles sont en place pour poursuivre une évolution de l'Etat et des Régions sur le mode du développement durable, les résultats concrets ne sont pas encore très tangibles.

Cette constatation peut s'expliquer par différents paramètres juridiques, politiques et économiques que nous passons brièvement en revue.

Les obstacles juridiques et institutionnels

Tout d'abord, il est à noter que les principaux efforts législatifs en la matière ne se sont développés que depuis ces 5 dernières années. La mise en

¹⁹ *Moniteur Belge* du 26 juin 1997.

²⁰ *Moniteur Belge* du 7 août 1999.

²¹ *Moniteur Belge* du 8 juin 1999, err. 22 décembre 1999.

²² Décret du 14 mai 1984, *Moniteur Belge* du 25 mai 1984, intégralement modifié par le décret du 27 novembre 1997, *Moniteur Belge* du 12 février 1998 et dernièrement modifié par le décret du 1^{er} avril 1999.

place des institutions a été longue et l'élaboration de leur premier plan de développement durable a été hésitante.

Déjà, en tant que politique sectorielle, l'environnement a donné lieu à un foisonnement de textes législatifs qui n'ont pas encore fait l'objet d'une codification de sorte que les citoyens se trouvent encore confrontés à des nébuleuses réglementaires qui les amènent à se convaincre que depuis 1992 l'Etat n'a pas fait de grands efforts pour inscrire les principes de développement durable dans le droit positif. A titre d'exemple, le permis d'environnement adopté par le Conseil régional wallon le 11 mai 1999, n'est pas encore en vigueur après deux ans d'existence, car la liste des établissements classés n'est pas finalisée.

A ce droit en chantier, il faut ajouter, en Belgique, le système institutionnel particulier d'un jeune Etat fédéral où le pouvoir fédéral et les entités fédérées ont reçu des compétences dont les pourtours restent encore indéterminés.

Ainsi, par exemple, en matière de lutte contre les nuisances sonores provenant du trafic aérien, il semblerait que les Régions soient compétentes en matière de lutte contre le bruit, alors que l'Etat fédéral serait compétent au niveau de l'équipement, de l'exploitation et de la sécurité des aéroports et du trafic.²³

De même, la loi relative aux normes de produits qui a pour but la promotion des modes de consommation durables fait-elle une distinction entre la santé publique et l'environnement en raison de la répartition des compétences entre les Régions et l'Etat fédéral, alors que c'est à une intégration de ces politiques qu'il faudrait aboutir.²⁴

Il est aussi difficile d'intégrer les politiques de l'environnement avec d'autres politiques telles que commerciales ou économiques et environnementales ou encore agricoles et environnementales dans la réalité belge.

Et la commission d'enquête parlementaire sur la « crise de la dioxine »²⁵ n'a pas manqué de conclure que cette crise était due au fait que les Régions re-qualifiaient certains déchets en *matière première secondaire* (des additifs alimentaires, par exemple) et qu'il appartenait par la suite à l'Etat fédéral, à titre d'autorité réglementant les normes de produits, d'en réglementer les conditions d'exploitation.

²³ Cour d'appel de Bruxelles, 24 janvier 1997

²⁴ Voir sur ce point les problèmes liés à la répartition des compétences – Article de Benoît JADOT : « Répartition des compétences entre les Régions et l'autorité fédérale, versus politique de l'environnement efficace et cohérente », in *Aménagement / Environnement*, numéro spécial 2000, Editions Kluwer

²⁵ Il s'agissait en juin 1999 d'une catastrophe issue de la récupération de graisses végétales usées, à destination des élevages intensifs de poulets. Ces graisses avaient été contaminées par un mélange avec des huiles minérales (huiles de vidanges automobiles)

Stéphane NICOLAS

Dans un contexte où l'Etat fédéral fixe les normes de produits et les Régions en fixent les règles d'utilisation, une grande difficulté se dresse pour mettre en œuvre une politique de réduction de la production des déchets à la source ou pour mener des actions préventives en cette matière.

Cette difficulté se constate, sous d'autres aspects, en matière d'installation nucléaire (de compétence fédérale) sauf pour leur implantation (de compétence régionale) où il est impossible de procéder à une intégration des politiques d'aménagement et d'environnement, notamment au niveau de l'étude d'impact²⁶.

Les obstacles politiques et économiques

Mais, peut-être, les obstacles majeurs à la réalisation et la mise en œuvre de l'agenda 21 et des principes de Rio se trouvent-ils aussi, concernant la Belgique, en dehors du champ juridique.

D'abord, la nécessité d'assainir la dette publique et le chômage pour suivre les critères de convergences du Conseil supérieur des Finances, définis à Maastricht, a mis une priorité sur l'économique et le travail, reléguant le développement durable à l'ordre des accessoires.

Ensuite, dans un pays privilégiant largement la concertation au niveau socio-économique où les acteurs sociaux marquent le développement de l'Etat, le fait que les acteurs sociaux ne sont pas encore suffisamment imprégnés par le concept du développement durable, retarde sa mise en œuvre.

Ces acteurs sociaux voient-ils dans les mots « développement durable » un concept trop vague pour être utilisé concrètement et le comparent-ils avec des actions de coopération au développement qu'ils ont toujours perçues comme concurrentes dans un contexte de redistribution à l'échelle internationale aux dépens d'une réalité nationale.

Plus encore, ces acteurs perçoivent ce développement durable comme une menace à leurs priorités sociales. Ainsi les a-t-on vu opposé à la loi instituant les écotaxes, a-t-on vu les représentants du monde agricole s'insurger contre la taxe sur les pesticides ou le plan flamand de gestion des lisiers.

D'un autre côté, le pouvoir politique à du mal à adopter une démarche d'intégration. Chaque ministre poursuit son plan de réforme sans jamais rechercher des convergences avec ses collègues. A titre d'exemple, une large réforme de l'administration fédérale est en cours²⁷ et la Commission interdépartementale du développement durable n'a pas été consultée alors qu'elle a préconisé, au sein de chaque administration, l'institution de groupes

²⁶ Arrêt C.A. 57/95 du 12 juillet 1995 où la Cour d'Arbitrage a dit pour droit que l'évaluation des incidences des installations nucléaires relève de deux niveaux de pouvoir distincts et qu'elle devait être envisagée selon les procédures propres à chacun de ces pouvoirs.

²⁷ Appelé Plan Copernic.

de travail chargés d'étudier l'intégration de l'environnement dans les autres politiques.

Au niveau temporel aussi, le monde politique n'est pas encore habitué au moyen terme ou au long terme estimant que les seules actions « rentables » sont celles qui ont un effet durant la législature qu'ils servent²⁸.

Conclusion

En conclusion, à la question « quels sont les développements en Belgique depuis le sommet de Rio » on peut dire qu'ils existent. Nous avons une base constitutionnelle qui permet aux citoyens de contester toute initiative qu'elle soit réglementaire ou législative qui porte atteinte aux acquis environnementaux.

Cette base constitutionnelle confère aux citoyens un droit de participation et d'information majeur ainsi qu'un accès garanti à la justice pour contester des actes qui violeraient leurs droits à un environnement sain.

Nous avons, à tous niveaux de pouvoirs, que ce soit au niveau fédéral, régional ou même communal, des instruments et des institutions chargées de poursuivre, contrôler, évaluer et proposer des actions pour garantir un développement durable dont le contenu a été défini par la loi.

Enfin, nonobstant les obstacles qui se sont dressés et se dressent encore, on ne se défait pas de l'impression qu'aujourd'hui le concept du développement durable est pris au sérieux, rentre dans la culture sociale et, par ce fait, devient « porteur » pour les acteurs politiques.

Ces cinq dernières années, en Belgique, les instruments nécessaires pour poursuivre le développement durable ont été créés. Espérons qu'ils seront rapidement opérationnels.

II- THÈMES SECTORIELS

La Politique des sols

Bien que la politique des sols n'ait pas été expressément confiée aux Régions lors des réformes institutionnelles successives, il est incontesté que cette compétence leur revient.

Force est de constater qu'aucune Région ne dispose d'une politique globale et intégrée du sol.

L'affectation du sol est envisagée par les codes d'aménagement du territoire de chaque Région alors que les questions environnementales se retrouvent épars dans différentes réglementations sectorielles de l'environnement.

La réforme²⁹ du CWATUP³⁰, intervenue en 1997, a incontestablement eu pour effet d'intégrer la notion d'environnement durable

²⁸ Cette réflexion est de moins en moins de mise car les citoyens perçoivent une nécessité de mettre en œuvre aujourd'hui des politiques qui n'auront d'effets que à l'avenir.

²⁹ Opérée par le décret du 27 novembre 1997, *Moniteur Belge* 12 février 1998.

Stéphane NICOLAS

dans le cadre de la planification spatiale : « la Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources, et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager »³¹.

Dans le cadre de la gestion environnementale des sols, c'est la question de la pollution qui est la plus présente. Dans les Régions de Bruxelles-Capitale et Wallonne, les législations relatives aux déchets, aux installations classées ou aux conditions d'exploitation des stations services abordent la question de la contamination des sols.

Ces législations établissent des normes de qualité de sols à plusieurs niveaux. Le niveau faible invitant l'exploitant ou le propriétaire à suivre une démarche permettant de se resituer en deçà de la norme, alors que le dépassement de la norme la plus forte oblige l'exploitant à procéder à un plan d'assainissement.

Depuis Rio, en Région wallonne, une politique spécifique de réaffectation des sols contaminés appelés S.A.E.D.³² est en cours³³. Un inventaire réalisé par l'institution mandatée en vertu de cette loi, estime que 1500 sites industriels sont potentiellement pollués.

En Région flamande, la législation relative aux sols pollués est plus cohérente. Le « Bodem sanering decreet »³⁴ est intéressant dans la mesure où il procède à un mécanisme d'identification systématique des sols contaminés et institue un registre des sols. Le registre est alimenté à chaque cession de terrain qui doit obtenir un certificat de non pollution. Le cessionnaire doit donc faire une étude du sol au préalable. Le décret établit en outre une responsabilité objective en cas de pollution nouvelle alors qu'en ce qui concerne la pollution historique, c'est-à-dire celle qui s'est révélée dans l'année qui a suivi l'entrée en vigueur du décret, le propriétaire n'est pas nécessairement tenu responsable et a des obligations moins lourdes en terme d'assainissement³⁵.

³⁰ Code wallon de l'aménagement du territoire, du 14 mai 1984, dernièrement modifié par le décret du 1^{er} avril 1999.

³¹ Art. 1^{er} al. 2 du CWATUP.

³² Sites d'activités économiques désaffectés.

³³ Décret du 4 mai 1995, *Moniteur Belge* du 25 août 1995, articles 79 à 93 du CWATUP.

³⁴ Décret du 22 février 1995, *Moniteur Belge* du 29 avril 1995, Err. 3 octobre 1995.

³⁵ La procédure d'identification des sols contaminés a permis d'en répertorier jusqu'à présent 2000 et, l'OVAM (administration flamande de l'environnement) estime que le coût de réhabilitation s'élève à 10 milliards d'Euros.

Mentionnons encore que les sols reçoivent une protection relative via le code de bonnes pratiques agricoles³⁶, par l'arrêté relatif à la protection des eaux contre la pollution causée par les nitrates³⁷, par l'arrêté autorisant l'épandage des boues d'épuration³⁸, par la loi sur la commercialisation des pesticides³⁹ et par les arrêtés régionaux qui en fixent les conditions d'utilisation en agriculture⁴⁰.

Enfin, une amorce de planification de la politique des sols est envisagée. A titre d'exemple, le décret régional wallon du 21 avril 1994 relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre d'un développement durable envisage que « le Gouvernement établit (...) un programme d'action pour la qualité des sols. »⁴¹

A ce jour, ce programme d'action n'a pas encore été réalisé. Le Gouvernement wallon a néanmoins mis sur pied une « task force » où le gestionnaire public de l'assainissement des sites contaminés, la Spaque⁴², assure la coordination. Cette *task force* envisage d'établir un cadastre des sols et une législation en la matière. Jusqu'à présent, des études et avis scientifiques ont été collectés. La réflexion en est encore à ce stade.

Les forêts

La politique des forêts est une compétence régionale et que sur ce point, les réalités sont très différentes d'une Région à l'autre.

La Région Bruxelles-Capitale considère ses forêts plutôt comme des lieux de délasserment et d'agrément, alors que la Région flamande accorde à la forêt une fonction véritablement de développement durable. La Région wallonne, dont le territoire est boisé à près de 40%, garde, quant à elle, une vision relativement économique de l'utilisation de la forêt.

Dès lors que depuis la fin du 19^{ème} siècle, la superficie des forêts a doublé, les législateurs ne se préoccupent pas de la désertification des forêts mais de leur appauvrissement qualitatif.

Les règles d'aménagement du territoire des trois Régions, soumettent à autorisation le déboisement alors que le boisement n'est soumis à autorisation qu'en Région wallonne.

Au niveau des règles environnementales, nous constatons deux évolutions marquantes : d'une part, l'atténuation progressive du concept de domanialité et d'autre part le souci de concilier les différentes activités qui se déroulent dans la forêt afin de lui assurer un développement durable.

³⁶ Arrêté de l'Exécutif du 4 juillet 1991.

³⁷ Arrêté du Gouvernement wallon du 5 mai 1994.

³⁸ Arrêté du Gouvernement wallon du 12 janvier 1995.

³⁹ Loi du 2 avril 1971.

⁴⁰ Décret flamand du 3 janvier 1991, *Moniteur Belge* du 28 février 1991 relatif à la protection de l'environnement dû aux engrais et aux pesticides.

⁴¹ Article 17 4°, Décret régional wallon du 21 avril 1994, *Moniteur Belge* 23 avril 1994.

⁴² Société Publique pour la Qualité de l'Environnement.

Stéphane NICOLAS

Notons d'abord que dans le code wallon de l'aménagement du territoire⁴³, l'article 36 dispose que les zones forestières des plans de secteurs doivent satisfaire à un triple objectif : d'exploitation économique, de conservation de l'équilibre écologique et de maintien ou de formation du paysage. Un tel souci se retrouve dans l'ordonnance de Bruxelles-Capitale du 30 mars 1995 relative à la fréquentation des bois et des forêts de la région de Bruxelles-Capitale qui vise à « concilier leurs fonctions récréatives et écologiques »⁴⁴.

Nettement plus intéressant et plus novateur, selon nous, le décret flamand relatif aux forêts, dit « *Bosdecreet* »⁴⁵ s'applique aussi bien aux forêts domaniales qu'aux bois privés, y compris aux parcs⁴⁶.

Ce décret a été modifié par le décret du 18 mai 1999 pour garantir d'avantage encore les principes de gestion intégrée. Ainsi, l'article 5 dispose « *le bois peut remplir simultanément plusieurs fonctions, entre autre économique, sociale, éducative, scientifique, écologique, protectrice d'organisme ainsi que protectrice de l'environnement* ».

En outre, l'article 18 prévoit que la gestion doit permettre la conservation ou la reconstitution de la faune et de la flore naturelle, encourager la plantation d'essences indigènes ou adaptées⁴⁷ à la situation, stimuler la régénération naturelle, favoriser l'âge multiple et le maintien et l'entretien des futaies et d'une manière générale assurer le maintien ou le rétablissement de la diversité biologique.

Tous travaux entraînant la modification du relief du sol ou ayant un impact sur la végétation, ne sont accomplis que sous le couvert d'une autorisation délivrée par l'administration forestière et réalisés conformément à un plan de gestion approuvé⁴⁸.

Le décret forestier prévoit d'ailleurs une planification de la gestion de l'ensemble des forêts de la Région flamande tout en encourageant l'échange de parcelles entre propriétaires pour renforcer la viabilité des exploitations forestières. Dans cette même logique, chaque propriétaire de plus de 5 hectares de bois est tenu de réaliser un plan de gestion que l'administration forestière peut arrêter d'office et dont elle contrôle l'exécution.

Enfin, le rôle de la forêt pour la protection des captages et la régularisation du débit des cours d'eau ou la prévention de l'érosion est consacré par les articles 16 et 17 du décret qui introduit une catégorie particulière de bois les : « *bois protecteur de l'environnement* ».

⁴³ voir *supra* n°2.

⁴⁴ Article 176 du Code forestier.

⁴⁵ 13 juin 1990 (Moniteur du 28 septembre 1990).

⁴⁶ par un arrêt du 20 juin 1995, la Cour de Cassation a confirmé la légalité dans l'application du décret (R.W., 1996/1997 page 777).

⁴⁷ Tel que modifié par le décret du 18 mai 1999.

⁴⁸ Article 90, alinéa 3 et article 96.

Le financement de l'environnement

La fiscalité fédérale

Dans le cadre de ce thème, nous nous permettons d'évoquer le système original des « écotaxes » instituées en Belgique par la loi du 16 juillet 1993.

L'objectif des écotaxes n'est pas d'obtenir des recettes fiscales plus importantes dans le but de les réinjecter dans l'environnement pour le financer. L'objectif est de dissuader un comportement de consommation ou de production non durable ou encore d'inciter à atteindre certains taux de réutilisation de certains produits. En somme, le système des écotaxes suit le principe de l'action préventive pour éviter une production de déchets dont l'élimination constitue une charge environnementale et financière importante pour les autorités publiques. Ainsi, le système « *introduit des taxes, assimilées aux accises, frappant un produit mis à la consommation, en raison des nuisances qu'il est réputé générer* »⁴⁹.

Quatre catégories de produits sont soumises à écotaxes. Il s'agit :

- Des emballages non consignés⁵⁰,
- Des journaux, des périodiques quand leur taux de réutilisation n'est pas atteint⁵¹,
- Les objets à usage unique tels que les piles non rechargeables, les appareils photos⁵²,
- Certains pesticides et produits phytopharmaceutiques.

Le système des écotaxes ne connaît pas le succès espéré par ses concepteurs. Il a, d'une part, fait l'objet d'une grande opposition du milieu industriel et, d'autre part, laissé des imperfections qui l'ont certainement fragilisé. Lorsque l'on regarde l'ensemble des biens intervenant dans la consommation courante, l'impact du système reste relativement marginal.

Le bilan actuel, mitigé, tient aussi au fait que le choix des produits soumis à écotaxes a paru, à défaut d'un éco-bilan, arbitraire⁵³. Par ailleurs, le système paraît discriminatoire dès lors qu'il soumet à écotaxe certaines utilisations spécifiques d'un produit et non pas le produit en lui-même⁵⁴. De

⁴⁹ Article 3 alinéa 1^{er} 8° de la Loi spéciale du 16 janvier 1989, modifiée par la Loi du 16 juillet 1993.

⁵⁰ À l'exception des emballages en bois, en carton, en porcelaine, ...

⁵¹ le taux de réutilisation est plus stricte d'année en année.

⁵² les rasoirs jetables ont été retirés du champ d'application de la loi par la loi du 10 novembre 1997.

⁵³ Qu'en est-il de l'imposition des journaux et de l'exemption des magazines. La Cour d'arbitrage par arrêt n° 6/95 publié au *Moniteur Belge* 23 février 1995 a dit pour droit que l'écotaxation des journaux, dès lors que les magazines étaient exemptés de l'impôt, était une mesure discriminatoire.

⁵⁴ Ainsi, la loi du 16 juillet 1993 relative aux écotaxes, taxe l'utilisation des pesticides à usage domestique alors qu'elle exempte les mêmes pesticides à usage agricole. La Cour d'arbitrage, dans son arrêt n°4/95 du 24 février 1995 n'a pas estimé que le mesure était discriminatoire au motif que : « le fait de ne pas soumettre à écotaxes

Stéphane NICOLAS

plus, le système est relativement lourd et difficile à appliquer avec rigueur. En effet, pour plusieurs produits, l'exemption à l'écotaxation est conditionnée par les taux de réutilisation des produits. Or, ce contrôle est assuré par les autorités régionales compétentes en matière de déchets alors que celles-ci ne disposent pas de moyens appropriés pour assurer cette mission.

La fiscalité régionale

Depuis les années 90, dans les secteurs nécessitant de lourds investissements à savoir essentiellement le secteur des déchets et de l'eau, le financement des mesures de protection de l'environnement s'est fait par l'instrument fiscal : l'introduction de taxes, redevances ou impôts.

Dans la mesure où la compétence environnementale est entièrement dévolue aux Régions, ces entités disposent, exceptionnellement, du pouvoir de lever ces impôts en ces matières.

Par l'article 110 de la loi du 23 janvier 1989⁵⁵, le législateur a établi le principe « *non bis in idem* » en matière fiscale de sorte que les Régions ne peuvent lever d'impôts ressortissant de leur compétence matérielle là où l'Etat le fait déjà et vice versa. Il s'ensuit qu'aujourd'hui le domaine fiscal environnemental des Régions se limite à l'eau et aux déchets.

Les Régions étant exclusivement compétentes pour établir un régime fiscal propre en matière d'eau et de déchets sur leur territoire, les discordances quant aux taux de taxation ou au fait générateur de taxation d'une Région à l'autre, ont été à l'origine de conflits interrégionaux et d'entraves à la libre circulation des biens au sein de « *l'union économique et monétaire* » de la Belgique.

La Cour d'arbitrage qui a connu de nombreux recours concernant ces questions, a abouti à un principe selon lequel les Régions disposent d'une autonomie en matière de taxation des déchets et de l'eau pour autant que cette taxation soit justifiée et non discriminatoire et que dans les faits, ce régime n'aboutisse pas à grever un même objet (déchet ou eau) de façon différente selon qu'il est géré dans la Région d'origine ou exporté vers l'autre Région.

Pour en revenir au principe même de taxation au sein des Régions, dans chacune d'entre elles, les décrets fiscaux en matière de déchets taxent forfaitairement les ménages et non pas la production de déchets qu'ils

d'autres produits dont la composition serait comparable à celle des pesticides et produits phytopharmaceutiques soumis à écotaxes relève de l'appréciation du législateur ». Cette motivation est étonnante de la part de la Cour d'arbitrage dont la mission est de vérifier la constitutionnalité des actes posés par le législateur. Finalement la loi du 7 mars 1996 a rectifié la discrimination en tenant compte non plus de l'utilisation du produit mais de la toxicité et des concentrations de celui-ci.

⁵⁵ Loi du 23 janvier 1989, article 2 introduit par la loi ordinaire du 16 juillet 1993.

gènèrent⁵⁶. En revanche en matière d'eau la taxation relative au déversement des eaux usées domestiques ou industrielles est fonction du volume d'eau utilisée par les consommateurs⁵⁷.

Ces taxes alimentent des fonds affectés. Ces fonds ainsi alimentés sont destinés à la réalisation d'infrastructures que se soit en matière de déchets (incinérateurs, décharges, centres de tri des déchets, parcs à conteneurs, ...) ou en matière d'eau (stations d'épuration, collecteurs d'eaux usées et protection de captages ou réseau de grandes adductions).

Depuis 1996, un mouvement certain⁵⁸ tend à modifier le régime de financement actuel basé sur la fiscalité tant dans le secteur des déchets que dans le secteur de l'eau, vers un régime économique basé sur le paiement, par le consommateur, du prix « vérité » du produit, lequel devrait intégrer les coûts environnementaux de celui-ci.

En particulier en matière d'eau, en Région wallonne, le décret du 15 avril 1999⁵⁹ dispose : « conformément aux principes généraux de gestion de l'environnement et aux recommandations internationales et communautaires, les coûts de la protection de la ressource (en eau) doivent être supportés par les utilisateurs de l'eau. En conséquence, le coût-vérité de l'eau doit comprendre, outre les coûts de la production et de la distribution, les coûts de protection des eaux prélevées en vue d'être potabilisées et les coûts d'assainissement de la ressource liés à son utilisation (...) les conditions inégales d'accès et d'utilisation de la ressource par les consommateurs doivent être prises en compte dans la politique générale de la région sur la base du principe de solidarité⁶⁰. »

De même, en matière de déchets, l'article 21 du décret du 27 juin 1996⁶¹ dispose que : « tout occupant d'immeuble a le droit à l'enlèvement des déchets ménagers sans préjudice du droit de la commune de mettre le coût de la gestion à charge des bénéficiaires ».

Ainsi, de plus en plus, on constate en Belgique une tendance certaine à faire payer aux consommateurs le prix-vérité des services d'assainissement de l'environnement, le prix du développement durable en quelque sorte. Il est néanmoins évident que, dans un système fédéral où les normes de produits ressortissent de la compétence fédérale, l'intégration du prix des services, au moment de la commercialisation des produits, demeure impossible.

⁵⁶ La Cour d'arbitrage, dans son arrêt n° 41/93 du 3 juin 1993, *Moniteur Belge* 19 juin 1993 a estimé qu'en taxant forfaitairement les ménages, sans tenir compte du principe de proportionnalité, en tenant compte néanmoins de la réalité de manière approximative, le régime n'est pas parfaitement adéquat au but recherché mais n'est pas manifestement déraisonnable et partant est valide.

⁵⁷ Article 12 du décret du 30 avril 1990, *Moniteur Belge* du 30 juin 1990.

⁵⁸ Confirmé par l'article 9 de la directive CE 60/2000 établissant un cadre communautaire pour une politique de l'eau.

⁵⁹ *Moniteur Belge* du 22 juin 1999.

⁶⁰ Décret du 15 avril 1999 article 1^{er} §§ 3 et 4.

⁶¹ *Moniteur Belge* du 2 août 1996.

Stéphane NICOLAS

La gestion locale de l'environnement.

Cette question, abordée sous l'angle de son évolution depuis de sommet de Rio, est délicate.

D'une part, l'entité communale n'a jamais reçu autant d'attributions environnementales que depuis ces dix dernières années et, d'autre part, ces anciennes compétences environnementales « naturelles » liées à la gestion de son territoire (distribution d'eau, égouttage, collecte et traitement des déchets...) ne se sont autant estompées au profit des Régions ou des associations de communes (sociétés à forme commerciale).

De ce fait, la commune agit bien davantage en qualité de pouvoir décentralisé qu'en qualité de pouvoir déconcentré où les compétences lui sont propres.

Dans ses compétences environnementales propres, on retient de la commune une compétence générale, mais subsidiaire, dans l'article 135 de la loi communale au terme duquel la commune a une mission « *de faire jouir les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux ou édifices publics* »⁶².

A bien réfléchir, hormis les règlements communaux strictement liés aux troubles de voisinage (interdiction de feux, limite de bruit pour la tonte et l'entretien des jardins, dépôts de fumier, ...) la compétence de la commune est essentiellement liée à la gestion des égouts quoique, en Flandre, se soit une société mandatée par la Région, AQUAFIN, qui assure le financement de ceux-ci. En Région wallonne, la situation est en voie de devenir identique.

La gestion locale de l'environnement par la commune, en tant que pouvoir décentralisé, est nettement plus importante. Ainsi voit-on de nombreux décrets conférer des obligations positives, en matière de déchets⁶³, obligeant la commune à assurer la collecte des déchets, ou en matière d'égouttage⁶⁴, où la municipalité est tenue d'assurer la collecte des eaux urbaines résiduaires. Constate-t-on davantage encore la lourde responsabilité des localités dans les prescriptions répressives des décrets « environnementaux » où les Bourgmestre et échevins disposent d'une compétence de surveillance et d'inspection, de recherche et de constatation des infractions environnementales⁶⁵.

Dans le cadre des compétences de police du Bourgmestre, soulignons le pouvoir qu'il tire de l'article 134 de la nouvelle loi communale, grâce auquel, en cas d'urgence et d'absolue nécessité, il dispose du pouvoir de mettre un terme aux nuisances toutes affaires cessantes et sans devoir

⁶² Loi du 27 mai 1989, dite « nouvelle loi communale », article 135.

⁶³ Article 21 du décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets, *Moniteur belge*, 2 août 1996.

⁶⁴ Article 4 § 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 octobre 1998 - *Moniteur Belge* 15 décembre 1998.

⁶⁵ Décret régional wallon du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement - *Moniteur* du 8 juin 1999 – Err. *Moniteur* du 22 décembre 1999).

subir le contrôle du pouvoir judiciaire. Mais ce privilège de l'action d'office et préalable a son revers. Le Conseil d'Etat estime que puisque la commune est en mesure de faire cesser toutes les atteintes à l'environnement elle ne court jamais le risque de subir un préjudice grave et difficilement réparable au sens de l'article 17 d'une loi coordonnée sur le Conseil d'Etat et par conséquent son action en suspension est irrecevable⁶⁶.

La commune a aussi un rôle actif précis en matière d'information. Tous les décrets environnementaux, qui envisagent les procédures de consultation ou d'enquête publique élisent la commune comme lieu névralgique de contacts entre les citoyens, les promoteurs, les autorités publiques⁶⁷.

Enfin, dans le cadre du décret du 21 avril 1994⁶⁸, un article 18bis a été inséré permettant au Conseil communal d'établir un plan communal d'environnement et de développement de la nature. Ce plan vise les actions et les objectifs à atteindre dans les domaines « *des déchets, des eaux de surface et souterraines, des eaux usées, de la pollution acoustique, de l'air et du sol, de la préservation et du développement de la nature, de la salubrité publique en général et de la sensibilisation de la population sur ces différents sujets* »⁶⁹. Ce plan est établi pour une durée de 5 ans.

En l'état actuel, sur 261 communes, 21 communes disposent d'un tel plan.

Force est de constater que les difficultés financières dans lesquelles se trouvent les communes limitent considérablement leur capacité de jouer un rôle majeur dans le cadre du développement durable de la Région, de l'Etat, de l'Europe. Toutefois, les rôles essentiels des collectivités locales en matière de surveillance, d'information et de participation du public en font des acteurs irremplaçables dans le système institutionnel actuel et dans la poursuite des objectifs de démocratie et de participation, fixés dans l'agenda 21.

⁶⁶CE Ville de Bastogne n° 54.474 du 11 juillet 1995.

⁶⁷Voir par exemple article 24 et suivants du Décret régional wallon du 11 mars 1999.

⁶⁸Décret du 21 avril 1994 du Conseil régional wallon relatif à la planification en matière d'environnement dans le cadre du développement durable.

⁶⁹Décret du 22 janvier 1998 article 1^{er} alinéa 2.