

La répartition des compétences législatives en matière de responsabilité résultant d'un préjudice environnemental

Dans le cadre de la vaste réforme du Code civil que le Ministre Koen Geens a entreprise, un avant-projet de loi insérant des dispositions sur la responsabilité extracontractuelle dans le futur Code a été établi par une équipe interuniversitaire. Il est soumis jusqu'à demain à consultation du public (via internet).

Ce serait notamment la difficulté de déterminer qui, du législateur fédéral ou des législateurs régionaux, dispose de la compétence d'établir un régime global de responsabilité extracontractuelle pour le dommage causé à l'environnement, qui aurait dissuadé les auteurs de l'avant-projet d'y inclure des dispositions sur ce sujet. Et, de fait, l'exposé des motifs qui accompagne les textes proposés contient le passage suivant en page 14 :

« [à] ce stade, le projet ne consacre pas le caractère réparable du préjudice écologique et n'organise pas non plus les modalités de sa réparation. Il se contente d'indiquer que les dommages qui résultent de l'atteinte à un intérêt collectif sont réparables dans les conditions et selon les modalités organisées par la loi. Ce n'est pas que l'importance de la question ait été sous-estimée, mais la complexité des *enjeux en termes (...) de compétences* mais aussi de choix des instruments juridiques appropriés a conduit à reporter le débat »¹.

Voilà donc le problème clairement posé : qui est compétent en ce domaine sur le plan normatif ?

I. LES RÈGLES DE COMPÉTENCE

Si l'on entreprend l'examen de cette question par le commencement, c'est-à-dire par la détermination des règles de compétence en matière de responsabilité environnementale, il faut prendre en considération les compétences expressément attribuées aux Régions « en ce qui concerne l'environnement » et « en ce qui concerne la conservation de la nature », d'une part, et la compétence résiduelle de l'Autorité fédérale, de l'autre.

Pour mémoire, les **compétences expressément attribuées aux Régions** en ces domaines par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises sont, dans l'état actuel du droit² :

- 1° la protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions, ainsi que la lutte contre le bruit ;
- 2° la politique des déchets ;
- 3° la protection et la conservation de la nature.

Il faut cependant tenir compte du fait que la protection de l'environnement et la conservation de la nature relèvent de la compétence territoriale exclusive de l'Autorité fédérale lorsqu'elles concernent des éléments du milieu marin situés en mer territoriale, dans la zone

¹ https://justice.belgium.be/sites/default/files/memorie_van_toelichting_aansprakelijkheidsrecht.pdf (consulté le 23 avril 2018).

² L.S. 8 août 1980, art. 6, § 1^{er}, II, al. 1^{er}, 1° et 2° ; III, 1° et 2°.

économique exclusive et sur le plateau continental de la Belgique³. En effet, le territoire d'aucune Région belge ne s'étend en Mer du Nord au-delà de la laisse de basse mer⁴. Il s'agit, en quelque sorte, d'une compétence fédérale territorialement résiduelle.

Par ailleurs, en exceptant diverses matières de la compétence régionale, la loi spéciale de réformes institutionnelles les attribue ainsi **expressément à l'Autorité fédérale**⁵ :

1° l'établissement de normes de produits⁶;

2° la protection contre les radiations ionisantes ;

3° l'importation, l'exportation et le transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles.

Toutes les matières qui ne sont pas expressément attribuées par la Constitution ou par la loi spéciale soit aux Communautés ou aux Régions, soit à l'Autorité fédérale, relèvent de la **compétence résiduelle fédérale**. Bien qu'aucune disposition constitutionnelle ne l'énonce de façon explicite, l'attribution de cette compétence innommée à l'Autorité fédérale résulte indubitablement de la transformation de l'ancien État unitaire, doté d'une compétence

³ Voir en ce sens l'avis L. 42.712/4 donné par la section de législation du Conseil d'État le 13 juin 2007 sur un avant-projet devenu le décret wallon du 22 novembre 2007 modifiant le Livre I^{er} du Code de l'environnement en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (Doc. Parl. W., sess. 2006-2007, n° 646/1, annexe 2, p. 46 et s., considérations générales, ici point 2.3, p. 50).

⁴ Les travaux préparatoires de la deuxième réforme de l'État (1978-1980) font apparaître que si la *mer territoriale* relève entièrement de la souveraineté territoriale de la Belgique, elle ne fait pas partie du territoire de la Région flamande (Y. LEJEUNE, « Les compétences des Communautés et des Régions belges en matière internationale dans les travaux préparatoires de la réforme de l'État ([juillet 1978 - août 1980] », *R.B.D.I.*, 1983, p. 511-594, section III : l'extension de la compétence sur les espaces maritimes adjacents, p. 554-575). En outre, la loi spéciale du 8 août 1980 ne permet pas l'exercice des compétences régionales en matière de protection de l'environnement et de conservation de la nature dans la *zone économique exclusive* et sur le *plateau continental* de la Belgique, au-delà de sa mer territoriale (L. 13 juin 1969 sur l'exploration et l'exploitation des ressources non vivantes de la mer territoriale et du plateau continental de la Belgique ; L. 22 avril 1999 concernant la zone économique exclusive de la Belgique en Mer du Nord), c'est-à-dire au-delà des limites du territoire régional. On rappellera que seule la Région flamande dispose d'une façade maritime (qui est aussi celle de la province de Flandre occidentale).

⁵ L.S. 8 août 1980, art. 6, § 1^{er}, II, al. 2 ; III, 2°.

⁶ À condition que l'Autorité fédérale y associe les gouvernements régionaux (art. 6, § 4, 1°, de cette même loi spéciale). « Des normes de produits sont des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits » (C. Const., n° 2/2009 du 15 janvier 2009, B.5.2).

générale, en un État fédéral qui s'est défait de compétences déterminées au profit de ses nouvelles collectivités composantes ⁷.

Il est donc clair, au delà de tout doute raisonnable, que la compétence législative en matière de responsabilité civile extracontractuelle appartient à l'Autorité fédérale sans qu'il faille avoir égard au domaine dans lequel cette responsabilité peut être mise en cause ⁸. La Cour d'arbitrage, puis la Cour constitutionnelle l'ont constaté ⁹. Dès 1995, la section de législation du Conseil d'État avait considéré, dans un avis sur un avant-projet devenu le décret wallon du 27 juin 1996 relatif aux déchets, que « le droit de la responsabilité civile est une matière qui entre dans les compétences résiduelles de l'Autorité fédérale », que des dispositions décrétales établissant « un régime particulier de responsabilité civile sans faute lorsqu'un dommage ou une atteinte à l'environnement est causé par des déchets dangereux (...) excèdent la compétence de la Région » et qu'elles ne peuvent « abroger l'article 7 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques » ¹⁰.

L'article 7 de la loi sur les déchets toxiques, qui rend toute personne qui exerce une activité industrielle, commerciale, agricole, artisanale ou scientifique responsable de tous dommages pouvant être causés par les déchets toxiques que cette activité aurait produits, reste en vigueur à ce jour sur le territoire wallon. Un décret flamand du 20 avril 1994 avait, lui aussi, abrogé l'essentiel des dispositions de la loi fédérale tout en maintenant les articles 1^{er} et 7 de la loi dans l'ordre juridique de la Région flamande ¹¹, mais un décret du 23 décembre 2011 les a abrogés ultérieurement ¹², le gouvernement flamand ayant déclaré que le maintien provisoire de ces articles avait été décidé dans l'attente de l'adoption d'une réglementation

⁷ *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions*, Bruxelles, Larcier, 3^e éd., 2017, n° 352, p. 425.

⁸ La compétence d'établir les règles de responsabilité dans le domaine des normes de produits, du commerce international de la faune et de la flore, de l'énergie nucléaire (L. 22 juillet 1985, art. 5 et s.) et dans les milieux marins relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la Belgique (L. 20 janvier 1999, art. 37) est *également* fédérale en raison du domaine ou du lieu dans lesquels cette responsabilité peut être mise en cause : soit parce que la compétence matérielle est expressément réservée à l'Autorité fédérale par la loi spéciale (protection contre les radiations ionisantes), soit parce qu'elle est territorialement exclusive (mer territoriale, zone économique exclusive et plateau continental).

⁹ Voir C. Arb., n° 58/94 du 14 juillet 1994, B.1.3 (*Amén.*, 1994, p. 269, note X. Thunis — un régime régional qui met à charge de la personne restée en défaut les frais de l'élimination d'office des déchets d'une entreprise ou de l'assainissement d'office des sols pollués n'instaure pas un régime de responsabilité qui déroge au régime du Code civil établissant les règles de droit commun en matière de responsabilité civile) ; C. Const., n° 33/2016 du 3 mars 2016, B.4 et B.6.2 (les règles relatives à la solidarité relèvent du droit civil et par conséquent de la compétence résiduelle du législateur fédéral).

¹⁰ Avis L. 24.240/9 du 20 mars 1995, doc. Parl. W., S.E. 1995, n° 49/1, p. 53-65, ici p. 61 (examen des propositions d'articles 50 à 60) et p. 64 (examen de la proposition d'article 81).

¹¹ Article 13, 1^o, du décret flamand du 20 avril 1994 modifiant le décret du 2 juillet 1981 sur les déchets.

¹² Article 81 du décret flamand du 23 décembre 2011 relatif à la gestion durable de cycles de matériaux et de déchets.

plus vaste de la protection de l'environnement ¹³. Comme le décret du 21 décembre 2007 avait complété entretemps le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement par un Titre XV intitulé « Dommages environnementaux » (art. 15.1.1 à 15.11.1) et par un Titre XVI intitulé « Contrôle, maintien et mesures de sécurité » (art. 16.1.1 à 16.7.9), une réglementation spécifique de la responsabilité en matière de déchets toxiques n'aurait plus été justifiée et les articles 1^{er} et 7 de la loi fédérale pouvaient donc être abrogés ¹⁴.

Ceci montre qu'à tout le moins la Région flamande ne se considère pas incompétente pour modifier ou abroger des régimes particuliers de responsabilité pour dommage causé à l'environnement. Quelle serait la justification de pareille compétence ?

II. LA DÉLIMITATION DES COMPÉTENCES RESPECTIVES

Pour répondre à cette question, il faudra mesurer l'amplitude réelle des compétences de chaque législateur dans un système où les compétences sont attribuées de manière exclusive soit à l'Autorité fédérale, soit aux Régions, soit aux Communautés (A). À cet égard, les principes de loyauté fédérale et de proportionnalité dans l'exercice des compétences permettent de restreindre quelque peu le champ d'action théoriquement ouvert à chaque législateur (B). Mais la délimitation de la frontière exacte entre le secteur fédéral et le secteur régional ou communautaire peut aussi conduire à élargir le champ des compétences exclusivement attribuées aux Régions par le jeu d'une interprétation large des compétences attribuées et la reconnaissance de compétences dites « inhérentes » (C).

A. — Le principe d'exclusivité des compétences

Le **principe d'exclusivité** est intrinsèquement lié au partage des pouvoirs dans un État fédéral : toute relation ou toute situation subjective doit être réglée par un seul et unique législateur pour éviter que les gouvernés soient soumis à des commandements contradictoires. Mais la Cour constitutionnelle, tout en reconnaissant sans ambages le principe, a eu la prudence d'y introduire une nuance : « [l]a répartition des compétences entre l'État fédéral et les [R]égions repose sur un système de compétences exclusives qui implique que toute situation juridique soit *en principe* réglée par un seul et unique législateur » ¹⁵.

B. — Les principes de proportionnalité et de loyauté fédérale

¹³ Exposé des motifs du projet devenu le décret du 23 décembre 2011 relatif à la gestion durable de cycles de matériaux et de déchets, doc. *Vl. Parl.*, sess. 2010-2011, n° 1233/1, commentaire du projet d'article 81, p. 38 (qui évoque curieusement « een meer omvattende regeling met betrekking tot milieuaansprakelijkheid »).

¹⁴ Exposé des motifs précité, *loc. cit.*

¹⁵ C. Arb., n° 76/2000 du 21 juin 2000, B.4.1 ; n° 184/2002 du 11 décembre 2002, B.7 ; C. Const., n° 2/2009 du 15 janvier 2009, B.11.2. Une autre formulation, très peu différente, a également été utilisée : « La répartition des compétences entre les diverses composantes de l'État fédéral repose sur le principe de l'exclusivité qui suppose que toute situation juridique est *en principe* réglée par un seul et même législateur » (réf. à ajouter).

dans l'exercice des compétences

S'inspirant manifestement du « principe d'exclusivité » du droit européen dégagé par la Cour de justice des Communautés, la Cour constitutionnelle a précisé comment mieux délimiter les compétences respectives de l'Autorité fédérale et des autorités fédérées : il convient que tant le législateur fédéral que les législateurs fédérés respectent le **principe de proportionnalité**, considéré comme « inhérent à l'exercice de toute compétence »¹⁶ et, par conséquent, « comme un élément [constitutif] de la politique attribuée »¹⁷. Dès lors, aucun législateur ne peut, dans la conduite de la politique qui lui a été confiée, « rendre impossible ou exagérément difficile » l'exercice des politiques confiées à d'autres législateurs sans enfreindre de la sorte les règles répartitrices de compétences¹⁸.

À partir de juin 2004, la jurisprudence de la Cour a combiné le principe de proportionnalité au **principe de loyauté fédérale**, lequel indique dans quel esprit la proportionnalité doit être respectée dans l'exercice des compétences¹⁹. Depuis février 2016, c'est désormais le principe de loyauté fédérale lui-même, devenu formellement règle de référence du contrôle de constitutionnalité²⁰, qui oblige chaque législateur à veiller à ce que l'exercice de sa compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences des autres législateurs²¹.

C. —La plénitude de principe des compétences expressément attribuées
aux collectivités fédérées

« Lorsque le règlement d'une matière a été attribué sans réserve aux Communautés ou aux Régions, celles-ci disposent en exclusivité de la pleine compétence de législation, d'exécution, de gestion et de contrôle pour l'ensemble de cette matière, en ce compris les compétences accessoires qui lui sont liées »²². En effet, la circonstance que les matières dévolues aux collectivités fédérées sont expressément et limitativement énumérées par les lois spéciales du 8 août 1980 et du 12 janvier 1989 n'implique nullement que ces attributions

¹⁶ Voir dans la jurisprudence récente : C. Const., n° 116/2009 du 16 juillet 2009, B.8 ; n° 144/2009 du 17 septembre 2009, B.8 ; n° 202/2009 du 23 décembre 2009, B.13 ; n° 31/2010 du 30 mars 2010, B.13 ; n° 168/2011 du 10 novembre 2011, B.23.1 ; n° 8/2016 du 21 janvier 2016, B.12.

¹⁷ C. Const., n° 50/2011 du 6 avril 2011, B.10.1.

¹⁸ Pour des cas d'application du principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences à une compétence fédérale, voir par ex. C. Arb., n° 55/2001 du 8 mai 2001, B.5 (loi sur la motivation formelle des actes administratifs à portée individuelle), n° 168/2004 du 28 octobre 2004, B.5.4 et n° 29/2011 du 24 février 2011, B.6.4 (art. 1^{er} de la loi concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement) ; C. Const., n° 31/2010 du 30 mars 2010, B.14 (loi interrompant la prescription de l'action en dommages et intérêts à la suite d'un recours en annulation introduit devant le Conseil d'État).

¹⁹ C. Const., n° 119/2004 du 30 juin 2004, B.3.3.

²⁰ Loi spéciale sur la Cour constitutionnelle, art. 1^{er}, 3^o et art. 26, 3^o.

²¹ C. Const., n° 21/2016 du 18 février 2016, B.12.

²² *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions* (3^e éd., précité), n° 354, p. 428.

doivent être interprétées de façon restrictive²³. L'amplitude des compétences matérielles des Communautés ou des Régions par rapport à celles de l'Autorité fédérale obéit en effet à d'autres règles d'interprétation que celles qui gouvernent les rapports entre un principe et une exception. Selon la formule de la Cour constitutionnelle, « le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux [C]ommunautés et aux [R]égions *toute la compétence* d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées. Sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré aux [C]ommunautés et aux [R]égions l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées »²⁴, « et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 »²⁵.

La plénitude de compétence de principe ainsi reconnue aux Régions dans leurs domaines de compétences a pour conséquence logique l'obligation d'interpréter largement les dispositions leur attribuant des compétences matérielles, de manière à y inclure *tous les aspects qui peuvent raisonnablement s'y rattacher, même si ces aspects paraissent de prime abord relever de la compétence résiduelle de l'Autorité fédérale*. En réalité, de tels aspects ne sont pas étrangers *in casu* à la compétence régionale : par l'effet de l'interprétation de cette compétence principale, ils apparaissent comme inclus dans, « **inhérents** » à, ladite compétence et exclus de la compétence fédérale.

Afin de pouvoir considérer de semblables règles comme « *inhérentes* » à *la compétence des Régions*, il faut vérifier qu'elles répondent à trois conditions :

- être accessoires à une législation régionale en ce domaine ;
- être sinon indispensables, du moins nécessaires à la mise en œuvre efficace de celle-ci²⁶;

²³ Voir sur ce thème Y. LEJEUNE, « Sur les méthodes d'interprétation des règles répartitrices de compétence », note sous C.E., 4 avril 1986, Interenvironnement Wallonie et Fagnoul, n° 26.323, *J.T.*, 1987, p. 267-270, ici p. 268.

²⁴ *Droit constitutionnel belge. Fondements et institutions* (3^e éd., précité), n° 567, p. 738, et la jurisprudence citée.

²⁵ C. Arb., n° 25/86 du 26 juin 1986, 2.B.1 ; n° 66/88 du 30 juin 1988, 2.B ; n° 67/88 du 9 novembre 1988, 4.B ; n° 69/92 du 12 novembre 1992, 5.B.3 ; n° 171/2015 du 3 décembre 2015, B.11. — Cette dernière disposition a une portée fondamentalement différente : elle autorise des empiètements sur la compétence de l'Autorité fédérale (voir *infra*, III).

²⁶ Il doit exister un lien étroit entre, d'une part, les dispositions principales contenues dans le décret ou l'ordonnance et, d'autre part, les règles qui relèvent en principe de la compétence résiduelle de l'Autorité fédérale mais qui, en pareille hypothèse, sont présentée comme inhérentes à la compétence régionale. Voir les avis de la section de législation n°s 40.689 à 40.691/AG du 11 juillet 2006, n° 43.835/1 du 20 décembre 2007 et n° 43.780/AG du 11 décembre 2007 (doc. parl. Ch., n° 51-2720/1, p. 79 et s., ici p. 92 : « la compétence résiduelle fédérale en matière de droit civil », pts 14 et 15,) commentés par S. VAN DROOGHENBROECK et J. VELAERS dans « La répartition des compétences dans la lutte contre la discrimination », *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination* (C. Bayart, S. Sottiaux, S. van Drooghenbroeck, dir.), Bruges, la Charte, 2008, p. 101-127, ici n° 19, p. 113.

- ne pas affecter de manière disproportionnée la compétence résiduelle fédérale ²⁷.

À titre d'exemple, on peut évoquer les régimes *régionaux de prévention et de réparation des dommages causés à l'environnement* qui assurent en majeure partie la transposition de la directive européenne n° 2004/35 du 21 avril 2004 « sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux ». Ces régimes sont constitués de mesures de police administrative qui s'inscrivent dans l'exercice de compétences expressément attribuées aux Régions : la protection de l'environnement et la conservation de la nature. Les dispositions relatives à la prise en charge et au recouvrement du coût des mesures de prévention et de réparation qui ont été prises dans ce cadre ainsi que d'éventuels délais particuliers de prescription pour le recouvrement de ce coût se rattachent normalement au droit fédéral de la responsabilité civile, mais sont en l'occurrence les accessoires d'un régime établi par décret ou ordonnance régionaux²⁸. Elles ont été considérées comme l'expression d'une compétence véritablement « inhérente » à la compétence régionale, parce qu'elles étaient nécessaires à l'exercice de la compétence régionale de transposition et qu'elles n'affectaient pas de manière disproportionnée la compétence résiduelle de l'Autorité fédérale en matière de responsabilité civile.

Il devrait en être de même de l'inscription, dans une législation régionale, d'un système de responsabilité civile pour dommage causé à l'environnement dans la sphère de compétence de la Région : elle pourrait être perçue comme l'exercice valable d'une compétence « inhérente » à une compétence régionale, pourvu qu'elle soit utile à l'exercice de la compétence de la Région et qu'elle ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence résiduelle fédérale en ce domaine.

L'exercice de compétences inhérentes à une compétence régionale concrétise une hypothèse peu connue de compétences concurrentes *avec primauté du droit fédéré*. S'il existe déjà des règles fédérales dans un tel domaine ²⁹, les dispositions prises par une Région ou une Communauté ont pour effet de les rendre inapplicables dans la sphère de compétence de cette collectivité. L'adoption d'un tel décret ou d'une telle ordonnance réalise donc une nouvelle démarcation entre une attribution régionale et une attribution fédérale résiduelle tout en respectant les règles de délimitation générale des compétences. Dans la mesure où cette réglementation régionale a été édictée conformément à la Constitution et aux lois

²⁷ En effet, les dispositions d'un décret ou d'une ordonnance qui expriment une compétence inhérente à un domaine de compétence régionale doivent également respecter le principe de proportionnalité dans l'exercice de cette compétence (voir par ex. C. Const., n° 24/2015 du 5 mars 2015, B.9, B.14, B.17.4 et B.18, vis-à-vis de la compétence résiduelle du législateur fédéral relative au statut civil des époux ou des cohabitants légaux en matière de protection du logement familial).

²⁸ Avis précité L. 42.7112/4 de la section de législation du Conseil d'État, du 13 juin 2007 (Doc. Parl. W., sess. 2006-2007, n° 646/1, annexe 2, p. 46 et s., observations générales, ici points 1.1 et 1.2, p. 46 et 47).

²⁹ C'est le cas des dispositions régionales de transposition fixant un délai de prescription pour le recouvrement du coût des mesures de prévention et de réparation des dommages environnementaux : depuis l'adoption de la loi du 25 avril 2007, l'article 2277ter du Code civil fixe en effet des délais de prescription particuliers en vue de ce recouvrement.

spéciales, elle bénéficie de l'exclusivité et l'Autorité fédérale perd la même compétence matérielle, à tout le moins dans la sphère d'application territoriale de cette réglementation.

D'un point de vue théorique et prospectif, on peut toutefois imaginer que, dans l'hypothèse où un décret ou une ordonnance entendrait déroger, dans un domaine de compétences partiellement concurrentes, à une législation fédérale à portée générale, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle donne naissance à un cas de *compétence partagée* ou à un cas *d'exercice parallèle mais limité* de compétences.

Tel pourrait être le sort des régimes de responsabilité environnementale. Compétence partagée entre l'Autorité fédérale et les Régions ? Il appartiendrait alors à la législation fédérale d'établir le cadre général ou les principes essentiels de la responsabilité environnementale, la matière étant attribuée pour le reste aux Régions dans les domaines où elles sont compétentes. Compétences en partie parallèles ? Le système ressemblerait à celui que la Cour constitutionnelle a imposé dans le domaine de la motivation formelle des actes administratifs unilatéraux³⁰ et dans celui des ingérences des législateurs fédérés dans la vie privée et familiale³¹.

III. UN EMPIÈTEMENT RÉGIONAL SUR LA COMPÉTENCE FÉDÉRALE ?

Il n'est pas interdit d'imaginer au contraire que la compétence résiduelle fédérale en matière de responsabilité environnementale soit *exclusive*, et qu'une Région envisage de régler cette matière chez elle en invoquant sa compétence dans le domaine de la protection de l'environnement et de la protection de la nature et en ayant recours, pour ce faire, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Au vrai, il semble difficile, voire impossible en droit positif, d'établir par décrets régionaux des régimes distincts de responsabilité environnementale en se fondant sur cette disposition de la loi spéciale. En effet, le recours aux pouvoirs prétendument implicites, dans cette matière pour laquelle les autorités régionales ne seraient pas compétentes par définition, est subordonné à la réunion de trois conditions :

- que la matière de la responsabilité environnementale se prête à un règlement différencié ;
- que l'établissement de ce régime soit nécessaire à l'exercice efficace de la compétence régionale ;
- que l'incidence de ces dispositions sur la matière de la responsabilité civile extracontractuelle soit marginale.

Aucune de ces conditions ne paraît pouvoir être satisfaite. On peut tout d'abord douter que cette matière se prête à un règlement différencié, qu'il soit territorial ou matériel. On doit aussi rappeler que, selon la section de législation du Conseil d'État, l'instauration « d'un

³⁰ Interdiction faite aux législateurs fédérés de diminuer la protection offerte en la matière aux administrés par la législation fédérale (C. Const., n° 91/2013 du 13 juin 2013, B.5.2).

³¹ La réglementation fédérale générale relative aux ingérences de l'autorité publique dans la vie privée a valeur de réglementation minimale pour toute matière (C. Const., n° 15/2008 du 14 février 2008, B.21).

régime [régional] de responsabilité civile sans faute lorsqu'un dommage ou une atteinte à l'environnement est causé par des déchets dangereux » constituerait beaucoup plus qu'un empiètement marginal sur la matière de la responsabilité civile³². Enfin, les législateurs régionaux — en particulier, le législateur flamand — semblent estimer que l'établissement d'un régime particulier de responsabilité civile dans le domaine de la protection de l'environnement et de la conservation de la nature n'est pas vraiment nécessaire à la mise en œuvre efficace de leur compétence en ce domaine³³.

Sur le plan théorique, l'utilisation de prétendus « pouvoirs implicites » au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 aboutirait en droit à une situation différente de celle qui résulterait de l'emploi de compétences « inhérentes ». En effet, l'usage de pouvoirs « implicites » ne modifie pas la nature juridique de la matière sur laquelle porte la disposition que la Région adopte en vertu de l'article 10. Dans cette perspective, la Région édicterait des dispositions qui ressortissent et continuent à ressortir à la compétence fédérale. Il s'ensuit que le système de responsabilité environnementale institué par la Région pourrait être ultérieurement modifié, voire aboli et remplacé par le législateur fédéral, à condition de ne pas rendre exagérément difficile la mise en œuvre des régimes régionaux de réparation des dommages causés à l'environnement.

³² Avis précité L. 24.240/9 du 20 mars 1995, doc. Parl. W., S.E. 1995, n° 49/1, p. 53-65, ici p. 61.

³³ Voir en particulier la déclaration du gouvernement flamand relative à l'abrogation de l'article 7 de la loi du 22 juillet 1974 sur les déchets toxiques (*supra*, notes 13 et 14 ainsi que le texte auquel elles se rapportent).

CONCLUSION

1. La compétence *fédérale* en matière de *responsabilité environnementale* est incluse dans la compétence résiduelle fédérale au titre de la responsabilité civile extracontractuelle, indépendamment du domaine dans lequel cette responsabilité peut être mise en cause. Les règles de responsabilité civile environnementale doivent donc, en principe, être établies par l’Autorité fédérale. Le législateur belge est toutefois tenu, dans un esprit de loyauté fédérale, de respecter le principe de proportionnalité afin de ne pas entraver déraisonnablement l’action normative de l’une ou l’autre Région dans le domaine de la protection de l’environnement et de la conservation de la nature. Cette obligation disparaît évidemment à propos de la responsabilité environnementale dans le domaine de l’énergie nucléaire et dans les milieux marins relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la Belgique ainsi qu’en matière d’établissement de normes de produits et d’importation, d’exportation et de transit des espèces fauniques non indigènes.

2. De semblables règles de responsabilité écologique pourraient aussi être considérées comme « *inhérentes* » à la *compétence des Régions* dans leur domaine de protection de l’environnement et de conservation de la nature, si elles répondaient aux trois conditions de subsidiarité, de nécessité et de proportionnalité qui ont été mentionnées plus haut ³⁴. Il pourrait dès lors appartenir aux Régions soit de déroger aux règles fédérales préexistantes, soit même d’y substituer en tout ou en partie des règles régionales, toujours sous réserve de proportionnalité. Si un régime général de responsabilité civile environnementale n’était pas établi auparavant sur le plan fédéral, le législateur belge perdrait alors le droit de légiférer dans la totalité du domaine couvert par la législation régionale préexistante, à tout le moins dans la sphère d’application territoriale de celle-ci. On notera cependant que les Régions ne pourraient pas s’immiscer, sous prétexte d’établissement d’une réglementation générale de la responsabilité environnementale sur leur territoire, dans les quatre domaines qui sont réservés à l’Autorité fédérale soit par la loi spéciale, soit en application de sa compétence sur les espaces marins relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la Belgique : de toutes manières, le législateur belge conserverait sa compétence exclusive de régler la responsabilité environnementale à cet égard.

3. Il apparaît beaucoup plus difficile d’envisager de régler la responsabilité environnementale sur le plan régional sous le couvert des pouvoirs prétendument « implicites ». Est-il d’ailleurs envisageable qu’un décret ou une ordonnance se donne *pour objet unique* de régler une matière présentée comme relevant de la compétence résiduelle exclusive du législateur fédéral ? Ce faisant, une Région peut difficilement soutenir qu’elle règle *incidemment, en cas de nécessité*, une matière pour laquelle l’Autorité fédérale est en principe seule compétente.

4. De tout quoi il résulte que la seule manière d’établir une législation globale sur la responsabilité environnementale, tant dans la sphère de compétence matérielle des Régions que dans les matières que la Constitution et la loi spéciale réservent à l’Autorité fédérale dans le domaine de la protection de l’environnement et de la conservation de la nature, consiste à confier cette tâche au législateur fédéral *avant* que l’une ou l’autre Région l’en

³⁴ Voir *supra* le texte auquel se rapportent les notes 26 et 27.

empêche en utilisant la technique des compétences « inhérentes » pour lui opposer une législation partielle applicable sur son territoire.

5. Une dernière considération milite en faveur de la compétence du législateur fédéral : c'est le caractère transfrontalier ou transfrontière des dommages causés à l'environnement ³⁵. Si ces dommages ne connaissent pas les frontières internationales, ils ne connaissent pas non les frontières internes. Il en va d'autant plus ainsi dans un État dont le territoire est relativement exigu et dans lequel les compétences normatives et les activités économiques s'interpénètrent. Des règles uniformes de responsabilité en ce domaine paraissent donc souhaitables non seulement au point de vue international, mais avant tout sur le plan national. Il se recommande à cet égard d'instaurer un régime unique cohérent qui résulterait d'une étroite collaboration entre toutes les autorités, fédérale et fédérées.

Pr. Yves Lejeune
28 avril 2018

³⁵ Voir, il y a quarante ans déjà, P.-M. DUPUY, « La frontière et l'environnement », dans *La frontière* (colloque de la SFDI), Paris, Pedone, 1980, p. 268-286 ; du même auteur : « La coopération régionale transfrontalière et le droit international », *A.F.D.I.*, 1977, p. 837-860 ; et les travaux de l'OCDE : *Problèmes de pollution transfrontalière*, Paris, 1972 ; *Aspects juridiques de la pollution transfrontalière*, Paris, 1977 ; *La protection de l'environnement dans les régions frontalières*, Paris, 1979.