

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 7 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à la mise en oeuvre du règlement (CEE) n° 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit", a donné le 9 décembre 1996 l'avis suivant :

I. OBSERVATION COMMUNE A L'AVANT-PROJET DE DECRET ET A L'ACCORD DE COOPERATION.

En son article 2, § 2, l'accord de coopération auquel l'avant-projet de décret entend porter assentiment désigne, pour chaque niveau de pouvoir concerné, le service ou l'institution qui exerce les missions dévolues à l'"organisme compétent" au sens du règlement (CEE) n° 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit.

Cette manière de faire est inadéquate.

En effet, on n'aperçoit pas pour quel motif l'Etat et les Régions devraient donner leur accord à la désignation, par chacun d'eux, du service ou de l'institution considérée comme le plus à même de remplir les missions de l'"organisme compétent".

L'attention est attirée sur ce que le procédé utilisé implique l'obligation, particulièrement lourde, de conclure un accord subséquent et de soumettre celui-ci à l'assentiment de tous les législateurs concernés, dans le cas où l'une des parties souhaiterait désigner un autre organisme que celui qui avait été initialement prévu.

.../...

Mieux vaut, dès lors, éviter de désigner les organismes compétents dans l'accord de coopération lui-même (1).

En ce qui concerne la Région wallonne, il appartiendra au législateur décrétal de prévoir - comme l'ont fait la Région de Bruxelles-Capitale et la Région flamande (2) - une disposition relative à la modalité selon laquelle s'opérera la désignation de l'"organisme compétent" et, s'il devait s'agir d'un service administratif de la Région, le législateur devrait s'abstenir de le désigner lui-même (3).

- 
- (1) On relève, au demeurant, que la désignation, par l'Etat fédéral, de l'Agence fédérale de contrôle nucléaire instituée par la loi du 25 avril 1994 relative à la protection de la population et de l'environnement contre les dangers résultant des rayonnements ionisants et relative à l'Agence fédérale de contrôle nucléaire est, pour l'instant, dénuée de pertinence, puisque la loi du 15 avril 1994 n'est pas encore en vigueur.
- (2) Voir, respectivement, l'article 3, § 2, dernier tiret, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, et l'article 3.3.1., § 2, du décret de la Région flamande du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement.
- (3) Un décret ne peut attribuer directement des missions à un service administratif, pas plus qu'à un ministre ou à un fonctionnaire. C'est au Gouvernement qu'il appartient de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des décrets (article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) et, s'il l'estime opportun, de déléguer ses pouvoirs à ses membres ou aux fonctionnaires qu'il désigne (article 69 de la même loi spéciale).

.../...

## II. OBSERVATIONS RELATIVES A L'AVANT-PROJET DE DECRET.

### Article 2.

Cet article est à mettre en rapport avec l'article 14 du règlement (CEE) n° 1836/93.

Selon cette disposition du règlement, "à titre expérimental, les Etats membres peuvent appliquer à des secteurs autres que l'industrie, par exemple aux services de distribution et aux services publics, des dispositions analogues au (système de management environnemental et d'audit établi par le règlement)".

Cette disposition ne confère pas aux Etats une simple faculté d'étendre purement et simplement le système communautaire prévu pour le secteur industriel à d'autres secteurs, mais bien celle d'adopter, pour ceux-ci, "des dispositions analogues".

Il incombe donc à la Région wallonne, si elle entend faire usage de cette faculté, d'élaborer lesdites dispositions analogues, en tenant compte des spécificités des secteurs concernés.

En outre, il ne s'agit pas que le législateur décréte l'abandon au Gouvernement le soin de le faire, car une telle délégation serait excessive; il lui incombe de fixer les éléments essentiels des dispositions envisagées.

.../...

L'article 2 sera fondamentalement revu à la lumière de cette observation.

### Article 3.

Cet article appelle les observations suivantes :

1. L'alinéa 1er est rédigé en des termes qui sont dépourvus de toute portée normative.

2. L'alinéa 2 doit être mis en rapport avec l'article 13, 1<sup>o</sup>, du règlement (CEE) n° 1836/93.

Cette disposition du règlement donne aux Etats membres la faculté d'"encourager la participation des entreprises, et notamment celle des petites et moyennes entreprises, au système de management environnemental et d'audit en introduisant ou en encourageant des mesures d'assistance technique et des structures visant à fournir à ces entreprises l'expertise et le soutien nécessaires pour leur permettre de respecter les règles, conditions et modalités définies dans (le règlement)".

Ainsi formulé, l'article 13, 1<sup>o</sup>, du règlement limite l'objet des dispositions qui peuvent être prises par les Etats membres pour promouvoir la participation des entreprises au système communautaire de management environnemental et d'audit ou à un système analogue institué sur la base de l'article 14 du règlement : les Etats membres peuvent seulement "introduire" ou "encourager des mesures d'assistance technique et des structures visant à fournir à ces entreprises l'expertise

.../...

et le soutien nécessaires pour leur permettre de respecter les règles, conditions et modalités" auxquelles lesdites entreprises sont tenues; ils ne peuvent, contrairement à ce que prévoit l'alinéa 2 en projet, octroyer directement des incitants financiers aux personnes "qui procèdent à un enregistrement", c'est-à-dire, comme l'a précisé le délégué du Gouvernement, aux entreprises auxquelles s'applique le système de management environnemental et d'audit (1).

- 
- (1) Il est rappelé que l'intervention d'un règlement communautaire prive en principe l'Etat membre du pouvoir d'arrêter des mesures complémentaires à ce règlement. L'Etat ne peut prendre des mesures complémentaires que si le règlement lui-même le prévoit ou si les dispositions nationales envisagées sont véritablement nécessaires à l'exécution du règlement (lire à ce sujet, J.V. LOUIS, "Le règlement, source directe d'unification des législations", in A. de Ripaincel-Landy et consorts, Les instruments du rapprochement des législations dans la Communauté économique européenne, éd. Université de Bruxelles, 1976, pp. 15 et sv., nos 6 et sv., et R. KOVAR, "Ordre juridique communautaire - structure de l'ordre juridique - sources écrites", Juris-classeur Europe, commentaires, fasc. 410, no 76, et les références citées). En l'espèce, l'on ne pourrait soutenir que l'octroi d'incitants financiers aux entreprises auxquelles s'applique le système de management environnemental et d'audit serait nécessaire pour promouvoir leur participation à ce système, dès lors que l'article 13 du règlement (CEE) no 1836/93 détermine de manière précise et complète quelles sont les mesures qui peuvent être prises par les Etats membres à cette fin.

La circonstance que le règlement (CEE) no 1836/93 est fondé sur l'article 130 S du traité instituant la Communauté européenne et que, en vertu de l'article 130 T du même traité, "les mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 130 S ne font pas obstacle au maintien de l'établissement, par chaque Etat membre, de mesures de protection renforcées", ne permet pas de contredire cette solution. En effet, il n'est nullement établi que l'octroi d'incitants financiers aux entreprises qui participent au système de management environnemental et d'audit est

En conclusion, l'article 3 doit être, soit omis, soit fondamentalement revu.

### III. OBSERVATIONS RELATIVES A L'ACCORD DE COOPERATION.

#### Articles 1er et 2.

Le règlement (CEE) n° 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit est directement applicable sur le territoire des Etats membres. Il ne revient donc pas à ceux-ci de reproduire purement et simplement les dispositions de ce règlement. Il s'ensuit :

- 1° que l'article 1er, 3°, est inutile et doit être omis;
- 2° qu'à l'article 2, § 1er, il n'y a pas lieu de reproduire, sauf en ce qui concerne la communication annuelle à l'organisme compétent coordinateur de la liste des sites enregistrés, la définition des tâches

---

susceptible de renforcer la protection de l'environnement par rapport à ce que prévoit le règlement (CEE) n° 1836/93. En outre, et surtout, l'article 130 T du traité C.E. ne peut trouver à s'appliquer dans une matière qui a fait l'objet d'un règlement : en raison de la nature même des règlements, sous réserve, comme on l'a vu, d'une disposition expresse du règlement concerné ou des nécessités de son exécution, une telle matière échappe à la compétence propre des Etats membres.

.../...

confiées à l'organisme compétent par le règlement (CEE)  
nº 1836/93.

#### Articles 3 et 4.

1. Les articles 3 et 4 ne règlent la collaboration entre les organismes compétents qu'en ce qui concerne l'examen des demandes d'enregistrement.

Le texte doit être complété pour envisager l'hypothèse de la radiation d'un site.

En outre, il s'impose de régler les modalités de perception des droits éventuellement dus à l'occasion d'un enregistrement, lorsque plusieurs niveaux de pouvoirs sont concernés.

#### Article 8.

Cet article appelle les observations suivantes :

1. Selon les explications du délégué du Gouvernement, en chargeant le groupe de travail de "résoudre les problèmes liés à la mise en oeuvre" de l'accord, les auteurs de celui-ci ont seulement voulu faire de ce groupe un organe de discussion, sans lui accorder un pouvoir de décision qui pourrait, d'ailleurs, faire double emploi avec les pouvoirs reconnus à la juridiction de coopération prévue à l'article 9.

.../...

2. On se demande par contre si, en chargeant le groupe de travail "d'harmoniser les procédures de traitement des demandes par les différents organismes compétents et d'adapter le cas échéant le formulaire annexé (à l'accord)", l'article 8 n'attribue pas à ce groupe le pouvoir de régler lui-même ces questions.

S'il fallait comprendre ainsi l'article 8, le texte méconnaîtrait l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, il résulte de cette disposition que tout acte par lequel l'Etat, les Communautés et les Régions règlent leur collaboration doit normalement prendre la forme d'un accord de coopération (1) et qu'il appartient à ces entités d'observer les procédures prévues par le paragraphe 1er, alinéa 2, de l'article 92bis. Il s'ensuit qu'un groupe de travail ne peut modifier un accord de coopération ou régler lui-même des questions qui n'auraient pas été abordées dans celui-ci.

L'article 8 sera revu à la lumière de ce qui précède.

#### Article 9.

---

(1) Sauf dans les cas où une autre disposition de réformes institutionnelles (voir ainsi l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980) prévoit d'autres modalités.

Le texte de l'article 9 doit être revu pour bien faire apparaître que la juridiction qui est visée est spécifiquement créée pour trancher les litiges nés de l'interprétation ou de l'exécution de l'accord examiné.

En outre, conformément à l'article 92bis, § 5, alinéas 4 et 8, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, l'accord doit régler le mode de désignation des membres de la juridiction autres que le président et déterminer le règlement des frais de fonctionnement de celle-ci.

#### Article 10.

La seconde phrase de l'article 10 est ambiguë, dès lors qu'elle pourrait laisser entendre que l'accord de coopération est entré en vigueur le 13 décembre 1995, date à laquelle cet accord a été publié au Moniteur belge.

Or, conformément à l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, l'accord ne pourra avoir d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du législateur fédéral et de chacun des législateurs régionaux.

La seconde phrase de l'article 10 sera revue à la lumière de cette observation.

-----

La chambre était composée de

|           |                     |                         |
|-----------|---------------------|-------------------------|
| Messieurs | C.-L. CLOSSET,      | président de chambre,   |
|           | C. WETTINCK,        | conseillers d'Etat,     |
|           | P. LIENARDY,        |                         |
|           | J. van COMPERNOLLE, | assesseurs de la        |
|           | J.-M. FAVRESSE,     | section de législation, |
| Madame    | M. PROOST,          | greffier.               |

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. DETROUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.