

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture de la Région wallonne, le 31 mars 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "portant approbation de l'accord de coopération concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses", a donné le 8 avril 1999 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"L'urgence est motivée non seulement en raison du fait que le délai de transposition de la directive «Seveso II» a expiré le 4 février 1999 mais encore par l'importance de la mise en place la plus rapide possible de la structure permanente de coordination entre les diverses autorités appelées à agir dans le cadre de cette législation et visée par cet accord. Cette structure doit en effet permettre une application aussi uniforme que possible de la législation «Seveso» à l'ensemble du territoire belge.".

*

*

*

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

*

*

.../...

PORTEE DU PROJET

Conformément à l'article 92bis, § 3, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale et les régions concluent en tout cas un accord de coopération "pour l'application aux niveaux fédéral et régional des règles fixées par la Communauté européenne concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles".

En exécution de cette disposition de la loi spéciale, le 25 mars 1999 l'Etat fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont conclu l'accord de coopération "concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses". Cet accord de coopération tend à transposer, en droit interne belge, la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (la directive "Seveso II") (1).

L'avant-projet de décret soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à cet accord de coopération.

OBSERVATIONS GENERALES SUR L'ACCORD DE COOPERATION

1. Selon l'article 94, § 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, "les procédures, règlements et situations de fait existant au 1er janvier 1989 pour chaque

(1) J.O. n° L 10 du 14 janvier 1997, p. 13.

matière visée à l'article 92bis, §§ 2, 3 et 4, restent en vigueur jusqu'à la conclusion d'un accord de coopération pour cette matière".

Suivant les travaux préparatoires, la disposition précitée de l'article 94, § 2, "impose une obligation absolue aux autorités concernées, de maintenir (le) statu quo aussi longtemps qu'un accord n'a pas été conclu pour la matière concernée" (1) et cette disposition a pour conséquence que "les situations et règlements de fait existants (sont assimilés) à des accords de coopération, (en sorte qu') une situation existante ne peut être modifiée que par un accord de coopération" (2).

Bien que l'accord de coopération, auquel le projet de décret entend donner assentiment, transpose lui-même en majeure partie la directive 96/82/CE précitée dans le droit interne, un nombre de ses dispositions confie toutefois soit à l'autorité fédérale, soit aux régions, la mise en oeuvre de certaines prescriptions de la directive (3).

La question se pose de savoir si ce procédé n'est pas contraire aux articles 92bis, § 3, b), et 94, § 2, précités, de la loi spéciale et, plus particulièrement, si ces

(1) Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 635/1, p. 48. Voir également R. Moerenhout et J. Smets, "De samenwerking tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten", Deurne, Kluwer, 1994, n°s 256 et suivants.

(2) Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 635/18, p. 616.

(3) Tel est notamment le cas des articles 24, 30 et 32 de l'accord de coopération.

dispositions de la loi spéciale ne requièrent pas que l'accord de coopération comprenne une réglementation entièrement finalisée pour mettre en oeuvre la directive 96/82/CE.

Cette question appelle, de toute évidence, une réponse négative.

Selon les travaux préparatoires de l'article 92bis, § 3, b), de la loi spéciale du 8 août 1980, l'obligation de conclure un accord de coopération a été imposée pour transposer la directive précitée, pour le motif que cette dernière "est à cheval entre les compétences fédérales (protection civile, protection du travail) et régionales (environnement)" (1) et qu'un accord de coopération paraissait, par conséquent, constituer le moyen indiqué pour transposer la directive de manière coordonnée.

Pour arriver à cette coordination ainsi recherchée, il n'est pas nécessaire que la transposition complète de la directive soit réglée par l'accord de coopération même. Il suffit, d'une part, que l'accord de coopération englobe toutes les réglementations qui se trouvent réellement "à cheval" sur les compétences de l'autorité fédérale comme de l'autorité régionale et, d'autre part, qu'il soit garanti que les législations fédérales et régionales concernées soient mises en harmonie les unes avec les autres de manière à pouvoir réaliser une transposition complète et adéquate de la directive.

(1) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558/1, p. 45.

Le fait que tous les aspects de la directive ne puissent être détaillés dans l'accord de coopération est illustré, notamment, par l'article 24 de cet accord qui vise à transposer l'article 12 de la directive 96/82/CE et qui se rapporte à une compétence exclusivement régionale (à savoir l'aménagement du territoire). On voit mal comment les obligations imposées par l'article 12 de la directive, qui ont principalement trait à des mesures individuelles, pourraient être finalisées dans l'accord de coopération même.

2. Bien que l'exposé des motifs se rapportant à l'accord de coopération précise que celui-ci "remplacera (en principe) l'ensemble de la législation fédérale et régionale pour les domaines concernés" (commentaire général, point 6), l'accord de coopération ne règle pas le sort des réglementations fédérales et régionales existantes.

A cet égard, il faut signaler l'article 33 de l'accord de coopération. Cette disposition prévoit que les notifications, plans d'urgence et informations au public établis en vertu de "l'alinéa 1(er) de la législation en question", restent en vigueur jusqu'au moment où ils sont remplacés en vertu des dispositions de l'accord de coopération. Cet article 33 se compose d'un seul alinéa. La référence à "l'alinéa 1(er) de la législation en question" peut indiquer qu'il s'agissait, dans cet alinéa 1er, d'abroger un nombre de réglementations existantes.

.../...

Dès lors que l'accord de coopération est, selon son article 1er, "d'application directe", il faudrait en toute hypothèse qu'à l'entrée en vigueur de cet accord, les abrogations ou, le cas échéant, les adaptations correspondantes des réglementations fédérales et régionales existantes entrent, elles aussi, en vigueur.

3. Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, et singulièrement son arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994, "(bien) que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération prévu par l'article 92bis (de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence; il s'agirait là d'une violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions" (1).

Il s'ensuit que là où, comme c'est largement le cas en l'espèce, un accord de coopération concerne indissociablement les compétences des diverses parties à l'accord, celui-ci ne peut charger une autorité relevant d'un niveau de pouvoir de prendre seule certaines décisions, sans que des autorités relevant des autres niveaux de pouvoir concernés ne puissent, dans le domaine de leurs compétences, avoir part à ces décisions ou s'opposer aux mesures envisagées par la première autorité.

(1) Considérant B.5.3 de l'arrêt, Moniteur belge du 13 avril 1994, p. 9842.

A cet égard, de manière générale, l'accord à l'examen ne s'expose pas à la critique.

Des objections peuvent cependant être formulées à propos de l'une ou l'autre de ses dispositions, qui concernent indissociablement, d'une part, les compétences régionales en matière de protection de l'environnement et de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes et, d'autre part, les compétences que détient l'autorité fédérale dans les domaines de la protection du travail et de la protection civile.

Ainsi en va-t-il de l'article 11 et de l'article 12, § 5, 2°, et § 6, en tant que ces dispositions chargent exclusivement les services de coordination - lesquels sont désignés par les gouvernements régionaux - de prendre seuls diverses décisions.

Il en va de même de l'article 16, en tant qu'il charge le seul ministre fédéral compétent en matière de protection civile de déterminer les éléments à prendre en considération par l'exploitant pour délimiter dans le rapport de sécurité le territoire pouvant être touché en cas d'accident majeur. Certes, le texte impose à cette autorité fédérale de consulter les gouvernements régionaux. Mais, une simple obligation de consultation ne suffit pas à rendre admissible au regard de l'arrêt n° 17/94 précité de la Cour d'arbitrage la restriction apportée par l'article examiné à l'autonomie des régions.

.../...

Les articles 17 et 18 s'exposent à une objection analogue, en tant qu'ils chargent les autorités fédérales d'élaborer les plans d'urgence externes. En effet, ces plans ne relèvent pas seulement des compétences fédérales en matière de protection civile, mais aussi des compétences régionales dans les domaines de la protection de l'environnement et de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes. A cet égard et contrairement à ce que laisse entendre l'article 17, § 2, alinéa 2, il n'y a aucune raison de limiter les compétences des régions aux éléments des plans d'urgence externes qui se rapportent aux points visés à l'alinéa 1er, 4°, de l'article 17, § 2, c'est-à-dire à la remise en état et au nettoyage de l'environnement après un accident majeur.

Le texte sera revu en conséquence.

4. Le préambule et l'exposé des motifs de l'accord font état de ce que "les ministres fédéraux et régionaux impliqués dans l'application de cet accord s'engagent à instaurer, sans délai, une structure permanente de concertation". Celle-ci aurait pour but "d'assurer le suivi et l'exécution" de l'accord, "au bon fonctionnement" duquel elle est présentée comme "nécessaire".

L'accord ne consacre toutefois aucune disposition à cette structure et n'en fait même pas mention.

Si l'autorité fédérale et les régions ont effectivement l'intention de créer et de mettre en place une telle structure de concertation, il leur appartient d'en

.../...

régler dans l'accord la création, la composition, les missions et le fonctionnement, et ce en veillant à éviter tout double emploi avec d'autres organes intervenant également dans "le suivi et l'exécution" de l'accord.

5. Il ressort de l'article 92bis, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que les litiges entre parties qui naîtraient de l'interprétation ou de l'exécution de l'accord à l'examen doivent être tranchés par une juridiction de coopération au sens de cette disposition de la loi spéciale.

Conformément à l'alinéa 4 de ladite disposition, l'accord doit régler le mode de désignation des membres de la juridiction autres que le président.

En outre, en vertu de l'alinéa 8, l'accord doit déterminer le règlement des frais de fonctionnement de la juridiction.

L'accord sera complété en conséquence.

6. Plusieurs dispositions de l'accord - l'article 8, § 1er, l'article 12, § 3, et l'article 15, § 2 - fixent de manière précise la date ultime à laquelle les exploitants d'établissements ont l'obligation de communiquer des documents déterminés.

.../...

Afin de respecter le principe de la sécurité juridique, il convient de s'assurer qu'aucune des dates envisagées n'est antérieure à celle de l'entrée en vigueur de l'accord (1).

En outre, il importe de veiller à ce que, à partir de la publication au Moniteur belge des textes à l'examen, les exploitants disposent d'un délai suffisant pour établir les documents requis.

OBSERVATIONS PARTICULIERES SUR L'ACCORD DE COOPERATION

Article 5

Au sujet du paragraphe 4, on relève qu'il résulte de l'article 29 de l'accord que les fonctionnaires des services d'inspection sont chargés de missions de police judiciaire.

S'agissant, en particulier, des fonctionnaires régionaux, de telles missions ne peuvent, eu égard à l'article 11, alinéa 3, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, être confiées qu'à des agents "assermentés".

Il convient donc de prévoir que les intéressés prêtent serment en vue d'exercer ces missions.

Le texte sera complété en conséquence.

(1) Sur cette date, voir l'observation relative à l'article 35 de l'accord.

Article 9

Le texte doit être complété en vue de garantir que, conformément à l'article 7, 2°, de la directive 96/82/CE, précitée, le document requis soit "tenu à la disposition des autorités compétentes".

Article 11

Cette disposition est destinée à transposer l'article 8 de la directive 96/82/CE, précitée, intitulé "effet domino".

Comme on ne peut exclure que cet effet concerne des établissements situés sur le territoire de Régions distinctes, la disposition examinée doit être revue pour prendre en compte cette hypothèse. Elle devrait prévoir, en particulier, la possibilité pour le service de coordination de recevoir les informations concernant de tels établissements.

Article 12

L'article 12, § 3, alinéa 1er, et § 4, et l'article 25, § 4, alinéa 1er, de l'accord contiennent des dispositions incohérentes relatives aux délais d'envoi et d'examen du rapport de sécurité à établir dans le cas d'établissements nouveaux.

.../...

Article 15

Le paragraphe 3 tend à transposer l'article 11, 3°, de la directive 96/82/CE, en tant que cette disposition de la directive impose aux Etats membres de veiller à ce que les plans d'urgence internes soient élaborés en consultation avec le personnel employé dans l'établissement.

Dans les entreprises dans lesquelles doit être institué un comité pour la prévention et la protection au travail, il est adéquat de transposer cette disposition de droit communautaire en prévoyant l'obligation, pour l'exploitant, de consulter le comité précité lors de l'élaboration du plan d'urgence interne.

L'attention est toutefois attirée sur ce que la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail ne prévoit pas la mise en place d'un tel comité dans tous les établissements et institutions occupant du personnel (1).

Il serait, dès lors, souhaitable de compléter le texte pour éviter toute faille dans la transposition de l'article 11, 3°, de la directive précitée.

Article 17

Outre ce qui a été dit dans l'observation générale n° 3, il convient de préciser quelle est ou quelles sont

(1) Voir le chapitre VIII de cette loi.

les autorités compétentes pour élaborer et fixer les plans d'urgence et quelle est la procédure à suivre à cet effet.

Article 24

Le Conseil d'Etat fait observer que la transposition de l'article 12 de la directive 96/82/CE implique que chacune des régions vérifie encore si sa législation en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme satisfait aux exigences de droit communautaire et, le cas échéant, adapte cette législation en conséquence.

Article 25

1. Outre l'observation relative à l'alinéa 1er du paragraphe 4, de la disposition examinée, faite sous l'article 12, on relèvera que ce paragraphe ne détermine pas le délai dont dispose l'administration pour informer l'exploitant du caractère complet ou incomplet du rapport de sécurité après sa réception. Cette incertitude est encore aggravée par la discordance existant entre les versions française et néerlandaise de l'alinéa 3.

2. En son paragraphe 5, l'article examiné prévoit la mise en place d'une commission d'évaluation "au sein de laquelle sont représentés les services d'évaluation concernés par le rapport de sécurité visé".

.../...

Le texte détermine les missions de cet organe, mais s'abstient d'en fixer les règles de composition et de fonctionnement. Il doit être complété sur ce point.

Article 30

1. Selon les termes de l'exposé des motifs, "cette disposition vise l'exécution" de l'article 17 de la directive 96/82/CE.

Elle charge les "autorités compétentes en vertu de la législation régissant l'exploitation de l'établissement" - selon le cas, il s'agit d'autorités régionales ou d'autorités fédérales - de prendre les mesures qu'envisage ce texte de droit communautaire.

Il appartient à chacun des niveaux de pouvoir concernés de vérifier si sa législation suffit à prendre ces mesures et, le cas échéant, d'adapter sa législation en conséquence.

2. Le texte à l'examen est, sur plusieurs points, en retrait par rapport aux obligations que l'article 17, § 1er, de la directive 96/82/CE impose aux Etats membres.

Ainsi, la version française du texte ne fait pas apparaître que les autorités compétentes ont l'obligation, et non pas simplement la faculté, d'interdire en tout ou en partie l'exploitation ou la mise en exploitation d'un établissement, d'une installation ou d'une aire de stockage,

.../...

dans les cas mentionnés à l'alinéa 1er de l'article 17, § 1er, précité. En outre, elle évoque l'hypothèse où les mesures prises par l'exploitant "ne sont manifestement pas suffisantes", alors que la directive fait état de mesures "nettement insuffisantes".

Par ailleurs, la disposition à l'examen ne dit mot des mesures qu'envisage l'alinéa 2 de l'article 17, § 1er, précité.

Le texte sera revu en conséquence.

Article 31

1. Il résulte du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7, alinéa 1er, de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 15, alinéa 1er, du pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et, en ce qui concerne les régions, de l'article 11, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, qu'il incombe au législateur de définir les faits qu'il érige en infraction en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles.

Plusieurs des incriminations que prévoit la disposition à l'examen ne satisfont pas à cette condition.

.../...

Il en va singulièrement ainsi des incriminations qu'énoncent, d'une part, l'alinéa 1er, 1° (1), et, d'autre part, l'alinéa 1er, 3°, en ce qu'il vise le cas où l'exploitant "n'assure pas l'exécution correcte de la politique de prévention".

Trop vagues, ces incriminations doivent être précisées ou, à défaut, omises.

2. L'alinéa 2 est en défaut de préciser comment, en tenant compte de la diversité des niveaux de pouvoir qui sont parties à l'accord de coopération, il y a lieu d'appliquer la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

En outre, il est rappelé qu'un grand nombre d'éléments du régime mis en place par cette loi dépendent du fait que les infractions dont il s'agit sont prévues à l'article 1er ou à l'article 1er bis de ladite loi. L'alinéa 2 à l'examen est, à nouveau, en défaut d'apporter les précisions nécessaires pour l'application de la loi du 30 juin 1971 aux infractions prévues par l'accord.

Cet alinéa doit donc être fondamentalement revu.

(1) Il y est fait référence à l'article 7, §§ 1er et 2, de l'accord, alors que cet article n'est pas divisé en paragraphes.

Article 32

Selon l'expression utilisée dans l'exposé des motifs, cette disposition "vise l'exécution" de l'article 20 de la directive 96/82/CE.

Il en résulte qu'en ce qui concerne les informations reçues en application de l'accord, chaque service observe la législation qui s'applique à lui en matière d'accès à l'information.

Il appartient à chacun des niveaux de pouvoir concernés de vérifier si sa législation en cette matière est pleinement compatible avec l'article 20, § 1er, de la directive 96/82/CE, et notamment ne contient pas d'autres motifs de confidentialité des informations que ceux qui sont limitativement énumérés par l'alinéa 2 de cette disposition. Le cas échéant, les adaptations nécessaires seront apportées au droit en vigueur à ce sujet.

Article 33

Le texte soumis pour examen est difficilement compréhensible en raison vraisemblablement de son caractère incomplet. Il est fait référence à cet égard à l'observation générale n° 2.

.../...

Article 34

L'accord de coopération à l'examen est l'un de ceux qui, conformément à l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des divers législateurs concernés.

Il en va de même des modifications qui seraient apportées à cet accord, et notamment de celles qui concerneraient les annexes I, II, III, IV, V et VII.

Il ne peut donc être prévu que, selon les termes utilisés à l'article 34, "les annexes I, II, III, IV, V et VII du présent accord de coopération peuvent être modifiées par accord de coopération non soumis à l'approbation par loi, décret ou ordonnance, en vue de les adapter au progrès technique" (1).

En conséquence, l'article 34 doit être omis.

(1) Comme l'a déjà fait observer la section de législation du Conseil d'Etat dans plusieurs avis, l'assentiment requis par l'article 92bis précité ne peut être donné qu'après que le contenu concret de l'accord soit connu (voir, notamment, l'avis L. 24.479/VR, donné le 24 octobre 1995 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages (Doc. Parl. wall., sess. 1995-1996, n° 162/1 (annexes), pp. 3 et 4).

Article 35

Il ne peut être prévu que l'accord "entre en vigueur, chacun en ce qui le concerne, le jour de la publication de la loi, du décret ou de l'ordonnance d'assentiment au Moniteur belge", puisque, conformément à l'article 92bis, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée, cet accord n'aura d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du législateur fédéral et de chacun des législateurs régionaux.

L'article 35 doit donc être omis.

Annexe II

Parmi les "données et informations minimales à prendre en considération dans le rapport de sécurité" prévu à l'article 12, qu'énumère cette annexe, on relève, au V, D, la "description du plan d'urgence interne visé à l'article 15".

On se demande si cette formulation correspond bien à l'intention des auteurs de l'accord, dès lors que, dans la rubrique correspondante de l'annexe II de la directive 96/82/CE, est seulement prévue une "synthèse des éléments décrits aux points A, B et C nécessaire en vue de constituer le plan d'urgence interne prévu à l'article 11".

.../...

OBSERVATION FINALE

Les textes français et néerlandais de l'accord de coopération contiennent un certain nombre de discordances dont quelques-unes ont déjà été signalées. Il est impérieux d'y remédier.

Les chambres réunies étaient composées de :

Messieurs	W. DEROOVER,	président de chambre, président,
	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	D. ALBRECHT,	
	P. LEMMENS,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	P. QUERTAINMONT,	
	H. COUSY,	
	J. KIRKPATRICK,	assesseurs de la
	A. SPRUYT,	section de législation,
Mesdames	A. BECKERS,	greffiers.
	M. PROOST,	

Les rapports ont été présentés par MM. B. JADOT et B. SEUTIN, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. J. DRIJKONINGEN, référendaire et A. LEFEBVRE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

A. BECKERS

W. DEROOVER