

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.974/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 28 februari 2006 door de Minister van Werk verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van wet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest tot wijziging van het Samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken", heeft op 21 maart 2006 het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.974/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Emploi, le 28 février 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération du 19 février 2006 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses", a donné le 21 mars 2006 l'avis suivant:

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Opmerkingen betreffende het samenwerkingsakkoord

Algemene opmerking

De Raad van State heeft in zijn adviezen betreffende de voorontwerpen van wet, decreet en ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken ⁽²⁾, eraan herinnerd dat, volgens de rechtspraak van het Arbitragehof, en inzonderheid arrest nr. 17/94 van 3 maart 1994 ervan,

"[h]oewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden impliceert, (...) het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin (...) artikel 92bis [van de wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen] voorziet, niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg [mag] hebben; dit ware een schending van de door of krachtens de Grondwet bepaalde regels voor het

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

⁽²⁾ Het samenwerkingsakkoord waarover deze adviezen handelen, dat gewijzigd is bij het samenwerkingsakkoord dat momenteel aan de Raad van State is voorgelegd, wordt in het onderhavige advies verder "het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999" genoemd. Het samenwerkingsakkoord dat is gevoegd bij het onderzochte voorontwerp, wordt "het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006" genoemd.

vaststellen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten" ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

Hieruit volgt dat, daar wanneer een samenwerkingsakkoord, zoals dit *in casu* ruimschoots het geval is, onlosmakelijk verband houdt met de bevoegdheden van de verschillende partijen bij het akkoord, dit akkoord een overheid van een bepaald bevoegdheidsniveau er niet kan mee belasten sommige beslissingen alleen te nemen, zonder dat de overheden van de andere betrokken bevoegdheidsniveaus, in het raam van hun bevoegdheden, deel mogen nemen aan deze beslissingen of zich mogen verzetten tegen de maatregelen die de eerstgenoemde overheid van plan is uit tevaardigen.

In dit opzicht kunnen bezwaren worden geuit in verband met enige bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006 die onlosmakelijk verband houden met, enerzijds, de gewestbevoegdheden inzake de bescherming van het leefmilieu en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen en, anderzijds, de bevoegdheden van de federale overheid op het gebied van de arbeidsbescherming en de civiele bescherming.

⁽³⁾ Arbitragehof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.3.

⁽⁴⁾ Zie advies 29.005/VR, gegeven op 8 april 1999, over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 17 juli 2000 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (*Parl. St.*, Vl. R., 1999-2000, nr. 312/1), advies 29.051/VR, gegeven op 8 april 1999, over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 16 december 1999 houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende het opvangen van de risico's inherent aan zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn (*Parl. St.*, W. Parl., 1999, nr. 45/1), advies 29.053/VR, gegeven op 8 april 1999, over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 mei 2001 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 658/1) en advies 29.115/VR gegeven op 8 april 1999, over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 20 juli 2000 houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken (*Parl. St.*, Br. H. Gew., 1999-2000, nr. A-99/1).

Zo is artikel 10, c) en e), van het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006, dat artikel 17 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 wijzigt, vatbaar voor kritiek, in zoverre het de federale minister ermee belast het publiek, overeenkomstig zijn onderrichtingen ⁽⁵⁾, te raadplegen bij de opstelling of de actualisering van de externe noodplannen, en ervoor te waken dat bij de externe noodplannen rekening wordt gehouden met de noodzaak om een verhoogde samenwerking tussen de Europese lidstaten in het kader van civiele bescherming bij ernstige noodsituaties te vergemakkelijken.

Zoals de Raad van State er heeft op gewezen in de voormelde adviezen, vallen de externe noodplannen immers niet alleen onder de federale bevoegdheden inzake civiele bescherming, maar ook onder de gewestbevoegdheden op het gebied van de bescherming van het leefmilieu en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke inrichtingen.

Artikel 20, b), van het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006 doet hetzelfde bezwaar rijzen, in zoverre het alleen aan de federale overheid de bevoegdheid opdraagt om een administratieve geldboete op te leggen voor de inbreuken genoemd in artikel 31, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999, terwijl de in deze bepaling omschreven strafbare feiten zowel onder de gewestbevoegdheden als onder de federale bevoegdheden vallen.

De tekst moet bijgevolg worden herzien.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 7

Paragraaf 3, eerste lid, van artikel 12 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999, zoals het is vervangen bij het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006, geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

⁽⁵⁾ Deze bepaling geeft aanleiding tot andere bezwaren, die hierna uiteengezet worden in de desbetreffende bijzondere opmerking.

1. Artikel 7, b), van het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006 vervangt de volledige paragraaf 3 van artikel 12 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999, terwijl de onderdelen 2° en 3° van het eerste lid van die paragraaf gewoon de letterlijke weergave van de bestaande onderdelen 2° en 3° zijn.

Met deze werkwijze wordt beoogd de wijzigingen die in de betrokken paragraaf 3 worden aangebracht, leesbaarder te maken.

Hierbij wordt er evenwel geen rekening mee gehouden dat op de datum waarop het nieuwe artikel 12, § 3, in werking zal treden, de betrokken onderdelen 2° en 3°, die overgangsbepalingen zijn, al sedert verschillende jaren uitgewerkt zullen zijn, en dat artikel 723*quinquies* van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming opgeheven is bij het koninklijk besluit van 22 mei 2005, en dit met terugwerking tot 26 juni 2001 ⁽⁶⁾.

De onderdelen 2° en 3° in de ontworpen paragraaf 3, eerste lid, dienen dus te vervallen.

De noodzaak, waarvan in de toelichting bij de bepaling gewag wordt gemaakt, namelijk "om optreden door de inspectiediensten mogelijk te maken voor die bedrijven die niet volledig in overeenstemming zijn met de betrokken bepalingen", belet niet deze onderdelen te laten vervallen, daar de opheffing die er het gevolg van zal zijn geen terugwerkende kracht heeft en de inspectiediensten bevoegd blijven ten aanzien van eventuele schendingen van artikel 12, § 3, eerste lid, 2° en 3°, van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 en van de bepalingen waarnaar ze verwijzen, welke schendingen vastgesteld zouden zijn voor de periode waarin deze bepalingen van toepassing waren.

2. De onderzochte bepaling legt voor de toezending van het veiligheidsrapport door de exploitant termijnen vast die niet consistent zijn ten aanzien

⁽⁶⁾ Zie het koninklijk besluit van 22 mei 2005 tot opheffing van titel III, hoofdstuk VI van het Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming, Belgisch Staatsblad van 13 juni 2005. De datum van 26 juni 2001 stemt overeen met de datum van de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999.

van de termijnen waarover de bevoegde overheid beschikt om zich over het veiligheidsrapport uit te spreken, en die gesteld zijn bij artikel 25 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006.

Dit is meer bepaald het geval met de termijnen die voor de toezending van het veiligheidsrapport vastgesteld zijn voor de nieuwe inrichtingen ⁽⁷⁾ en voor de inrichtingen bedoeld in artikel 3, § 1, derde lid, van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 "die ingevolge een wijziging of uitbreiding voor het eerst verplicht worden om een rapport op te stellen" ⁽⁸⁾.

Voor deze inrichtingen immers legt de onderzochte bepaling aan de exploitanten de verplichting op om het veiligheidsrapport respectievelijk toe te zenden "binnen een termijn van drie maanden voor de inbedrijfstelling van de inrichting of van de wijziging of uitbreiding van een inrichting bedoeld in artikel 4, 3°" ⁽⁹⁾ (nieuwe en gelijkgestelde inrichtingen) en "voor de inbedrijfstelling [van de inrichting of] van de wijziging of uitbreiding [van een inrichting]" (inrichtingen die ingevolge een wijziging of uitbreiding voor het eerst verplicht worden om een rapport op te stellen).

Krachtens artikel 25 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006, dient de coördinerende dienst van zijn conclusies kennis te geven respectievelijk uiterlijk zestig werkdagen na ontvangst van het volledig geachte veiligheidsrapport (nieuwe en gelijkgestelde inrichtingen) en binnen een termijn van negen maanden (inrichtingen die ingevolge een wijziging of een uitbreiding voor het eerst verplicht worden om een veiligheidsrapport op te stellen).

⁽⁷⁾ Ontworpen artikel 12, § 3, eerste lid, 1°, van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006.

⁽⁸⁾ Ontworpen artikel 12, § 3, eerste lid, 6°, van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006.

⁽⁹⁾ Uit de termen die worden gehanteerd blijkt dat de exploitant zijn veiligheidsrapport zou kunnen toezenden gedurende de volledige termijn van drie maanden die voorafgaat aan het begin van de exploitatie, of zelfs de dag vóór die waarop de exploitatie begint.

Uit de gezamenlijke lezing van deze bepalingen blijkt dat de bevoegde overheid zich in voorkomend geval over het veiligheidsrapport zou kunnen uitspreken terwijl de exploitatie van de inrichting, van de wijziging of van de uitbreiding reeds is begonnen.

Om artikel 9, lid 3 en lid 4, van richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken in acht te nemen en gelet op het gelijkheidsbeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, moet de onderzochte tekst worden herzien opdat de bevoegde overheid zich uitspreekt over het veiligheidsrapport vóór het begin van de exploitatie van de inrichting, van de wijziging of van de uitbreiding.

Artikel 10

Artikel 10, c), van het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006 strekt ertoe artikel 17, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 te vervangen door een bepaling die luidt als volgt:

"§ 3 . De minister bevoegd voor de civiele veiligheid draagt er zorg voor dat het publiek overeenkomstig zijn onderrichtingen wordt geraadpleegd bij de opstelling of actualisering van de externe noodplannen."

Los van de bovenstaande algemene opmerking geeft deze bepaling, die strekt tot de omzetting van artikel 1, 6, b), van richtlijn 2003/105/EG van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2003 tot wijziging van richtlijn 96/82/EG van de Raad betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Aangezien het openbaar onderzoek een substantiële vormvereiste is, moet daarin worden voorzien door een wetgevende norm (a), die de essentiële elementen van dat onderzoek moet bepalen (b).

a) De voorliggende bepaling is opgenomen in een samenwerkingsakkoord dat ter goedkeuring zal worden voorgelegd aan de wetgevers

.../...

van de verschillende partijen. Zodra de verschillende vereiste goedkeuringen zijn verleend en de verschillende goedkeuringsakten (wet, decreten en ordonnantie) in werking zijn getreden, kan deze normatieve bepaling beschouwd worden als een wetgevende norm.

De eerste van de twee voorwaarden die hiervoor zijn vermeld, zal dus vervuld zijn.

b) Dat geldt niet voor de tweede voorwaarde. Daarvoor is immers vereist dat in het samenwerkingsakkoord zelf de essentiële elementen van het openbaar onderzoek worden vastgelegd. De voorliggende bepaling mag bijgevolg niet ertoe beperkt blijven voor te schrijven dat de raadpleging van het publiek zal plaatsvinden "overeenkomstig [de] onderrichtingen [van de minister]".

Het zou bovendien, gezien de aangelegenheid die hier wordt geregeld en de voormelde algemene opmerking, goed zijn dat het samenwerkingsakkoord zo wordt herzien en aangevuld dat in dat akkoord zelf de hele procedure van het openbaar onderzoek wordt geregeld, en niet alleen de essentiële elementen ervan.

2. Bij die herziening dient rekening te worden gehouden met artikel 7 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, ondertekend te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna "Verdrag van Aarhus" genoemd).

In dat artikel 7 wordt immers de verplichting opgelegd bij "de voorbereiding van plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu" te voorzien in een procedure voor inspraak van het publiek.

Aangezien in het Verdrag van Aarhus niet wordt bepaald wat bedoeld wordt met "plannen en programma's betrekking hebbende op het milieu", dient wat dat betreft gerefereerd te worden aan de gangbare betekenis van die woorden.

Er kan moeilijk worden betwist dat externe noodplannen, volgens de gangbare betekenis van die woorden, deel uitmaken van de planning en de

.../...

programmering betreffende het milieu, aangezien het gaat om beslissingen die een geordende opeenvolging van geplande acties of operaties teweegbrengen om een bepaald doel te bereiken in verband met de kwaliteit van het leefmilieu ⁽¹⁰⁾ ⁽¹¹⁾.

De voorliggende bepaling moet bijgevolg worden herzien en aangevuld met inachtneming van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus, waarbij artikel 6, leden 3, 4 en 8, van het Verdrag, van toepassing wordt verklaard op de uitwerking van die plannen en programma's.

Het openbaar onderzoek moet bijgevolg zo worden georganiseerd dat:

- 1° de verschillende fasen van de inspraakprocedures redelijke termijnen bevatten die voldoende tijd laten voor het informeren van het publiek in overeenstemming met lid 2 van artikel 6 van het Verdrag en voor het publiek om zich gedurende de

⁽¹⁰⁾ Luidens artikel 17, § 2, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999, moeten de externe noodplannen opgemaakt worden om:

- 1° incidenten te bedwingen en te beheersen, de effecten ervan tot een minimum te herleiden en de schade aan mens, milieu en goederen te beperken;
- 2° maatregelen ten uitvoer te leggen voor de bescherming van mens en milieu tegen de gevolgen van zware ongevallen;
- 3° aan de bevolking en aan de diensten of autoriteiten in het gebied in kwestie relevante informatie te verstrekken;
- 4° na een zwaar ongeval voor herstel en schoonmaak van het milieu te zorgen.

Wat betreft de omstandigheid dat externe noodplannen meer bepaald vallen onder de gewestelijke bevoegdheden inzake de bescherming van het leefmilieu en de politie van gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, zie de voorgaande algemene opmerking en de genoemde adviezen.

⁽¹¹⁾ Zie, aangaande het begrip plannen en programma's betreffende het milieu in de zin van artikel 7 van het Verdrag van Aarhus, onder meer advies 35.971/4, gegeven op 26 januari 2004, over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest "relatif au Code forestier" (*Parl. St., W. Parl., 2003-2004, nr. 703/1, blz. 38-64*), advies 36.279/4, gegeven op 28 januari 2004, over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 1 april 2004 betreffende de sanering van verontreinigde bodems en te herontwikkelen bedrijfsruimten (*Parl. St., W. Parl., 2003-2004, nr. 666/1, blz. 62-88*), advies 37.741/2/4, gegeven op 10 en 16 november 2004, over een voorontwerp dat geleid heeft tot het programmadecreet van het Waalse Gewest van 3 februari 2005 betreffende de economische heropleving en de administratieve vereenvoudiging (*Parl. St., W. Parl., 2004-2005, nr. 74/1, blz. 71-103*), en advies 39.442/2/4, gegeven op 19 december 2005, over een voorontwerp dat geleid heeft tot het programmadecreet van het Waalse Gewest van 23 februari 2006 betreffende de prioritaire acties voor de toekomst van Wallonië (*Parl. St., W. Parl., 2005-2006, nr. 296/1, blz. 37-60*).

milieubesluitvorming doeltreffend voor te bereiden en eraan deel te nemen (artikel 6, lid 3, van het Verdrag van Aarhus);

- 2° in vroegtijdige inspraak wordt voorzien, wanneer alle opties nog open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden (artikel 6, lid 4, van het Verdrag van Aarhus);
- 3° in het besluit naar behoren rekening wordt gehouden met het resultaat van de inspraak (artikel 6, lid 8, van het Verdrag van Aarhus).

De voorliggende bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 15

Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt, houdt de omzetting van artikel 12 van richtlijn 96/82/EG in dat alle gewesten nagaan of hun regelgeving inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw aan de vereisten van het gemeenschapsrecht voldoen en die regelgeving, zo nodig, dienovereenkomstig aanpassen ⁽¹²⁾.

Artikel 20

Er wordt op gewezen dat heel wat aspecten van de regeling ingevoerd bij de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten, afhangen van het gegeven dat de bewuste inbreuken in artikel 1 of artikel 1bis van die wet worden vermeld. Het tweede lid van artikel 31 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999, zoals vervangen bij het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006, bevat niet de verduidelijkingen die noodzakelijk zijn om de wet van 30 juni 1971 te kunnen toepassen op de inbreuken vermeld in het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999, zoals gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006.

⁽¹²⁾ Dezelfde opmerking is gemaakt in de adviezen 29.005/VR, 29.051/VR, 29.053/VR en 29.115/VR, vermeld in voetnoot 5.

Het genoemde lid moet dus grondig worden herzien ⁽¹³⁾.

Artikel 22

De voorliggende bepaling wijzigt artikel 35 van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999, meer bepaald om de permanente overlegstructuur, ingesteld bij dat artikel 35, een nieuwe taak toe te vertrouwen, namelijk "het uniform verduidelijken over het gehele Belgische grondgebied van dit samenwerkingsakkoord".

Het is niet duidelijk wat juist de strekking is van de woorden "uniform verduidelijken".

Indien deze nieuwe taak er echter toe strekt de permanente overlegstructuur de bevoegdheid te verlenen het samenwerkingsakkoord op een eenzijdige en voor de partijen bindende wijze te interpreteren, schendt de voorliggende bepaling artikel 92*bis*, § 5, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Deze bepaling luidt immers als volgt:

"De geschillen die tussen de contracterende partijen bij de in de §§ 2, 3, 4, 4*bis*, 4*ter* en 4*quater* bedoelde akkoorden rijzen met betrekking tot de uitlegging of de uitvoering van die akkoorden, worden beslecht door een bij de wet opgericht rechtscollege."

Artikel 22, a), van het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006 moet dan ook zo worden herzien dat daarin wordt aangegeven wat bedoeld wordt met het begrip "uniform verduidelijken", met dien verstande dat deze bepaling, gelet op het voorgaande, in voorkomend geval moet vervallen.

⁽¹³⁾ Dezelfde opmerking is gemaakt in de adviezen 29.005/VR, 29.051/VR, 29.053/VR en 29.115/VR, vermeld in voetnoot 5.

Bijlage

1. In punt 4 van de inleiding van de bijlage bij het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006 moeten, ter wille van de overeenstemming met bijlage I bij richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, aan het einde de woorden "of de gevolgen van een ongeval kunnen vergroten" vervallen.

2. In voetnoot 1 van deel 1 van de bijlage bij het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006 moet in de Franse tekst worden gepreciseerd wat bedoeld wordt met de woorden "test en auge défini dans le cadre de l'Organisation des Nations unies (O.N.U.)", door, zoals in de Nederlandse tekst, te verwijzen naar de relevante teksten waarin die test wordt omschreven.

3. Ter wille van de overeenstemming met de voetnoten 5 en 6 van deel 1 van bijlage I bij richtlijn 96/82/EG, moeten in de voetnoten 5 en 6 van deel 1 van de bijlage bij het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006 de woorden "voor zover deze meststoffen gevaarlijke eigenschappen bezitten overeenkomstig de criteria van deel 2" vervallen.

4. In de bijlage bij het samenwerkingsakkoord van 19 februari 2006 wordt herhaaldelijk naar Europese richtlijnen verwezen.

Zulk een verwijzing is niet aanvaardbaar; in de bijlage moet worden verwezen naar de bepalingen van het interne recht die ertoe strekken de betrokken richtlijnen om te zetten.

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ⁽¹⁾ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

Observations relatives à l'accord de coopération

Observation générale

Comme le Conseil d'État l'a rappelé dans ses avis relatifs aux avant-projets de loi, décrets et ordonnance donnant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ⁽²⁾, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, et singulièrement son arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994,

"[b]ien 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

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

⁽²⁾ L'accord de coopération faisant l'objet de ces avis, modifié par celui soumis en l'espèce au Conseil d'État, sera dénommé dans la suite du présent avis "l'accord de coopération du 21 juin 1999". L'accord de coopération joint à l'avant-projet à l'examen sera dénommé "l'accord de coopération du 19 février 2006".

ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État fédéral, des Communautés et des Régions" ⁽³⁾ ⁽⁴⁾.

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.

À cet égard, des objections peuvent être formulées à propos de l'une ou l'autre des dispositions de l'accord de coopération du 19 février 2006, 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, s'expose à critique l'article 10, c) et e), de l'accord de coopération du 19 février 2006, qui modifie l'article 17 de l'accord de coopération du 21 juin 1999, en tant qu'il charge le ministre fédéral de consulter le public lors de la définition ou de

⁽³⁾ Cour d'arbitrage, n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.3.

⁽⁴⁾ Voir l'avis 29.005/VR, donné le 8 avril 1999, sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 17 juillet 2000 portant approbation de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (*Doc. parl.*, Parl. fl., 1999-2000, n° 312/1), l'avis 29.051/VR, donné le 8 avril 1999, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 décembre 1999 portant approbation de l'accord de coopération concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (*Doc. parl.*, Parl. wall., 1999, n° 45-1), l'avis 29.053/VR, donné le 8 avril 1999, sur un avant-projet devenu la loi du 22 mai 2001 portant assentiment à l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-capitale relatif à la maîtrise de dangers majeurs impliquant des substances dangereuses (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 658/1) et l'avis 29.115/VR, donné le 8 avril 1999, sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 juillet 2000 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses (*Doc. parl.*, Région de Bruxelles-Capitale, 1999-2000, n° A-99/1).

l'actualisation des plans d'urgence externes, conformément à ses instructions ⁽⁵⁾, et de veiller à ce que, pour l'élaboration des plans d'urgence externes, il soit tenu compte de la nécessité de faciliter une coopération accrue entre les États membres européens en matière de secours relevant de la protection civile en cas de catastrophe majeure.

En effet, comme le Conseil d'État l'a rappelé dans les avis précités, les plans d'urgence externes 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.

L'article 20, b), de l'accord de coopération du 19 février 2006 appelle la même objection, en tant qu'il confie à l'autorité fédérale seule le pouvoir d'imposer une amende administrative dans le cas des infractions visées à l'article 31, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération du 21 juin 1999, alors que les faits incriminés par cette disposition relèvent aussi bien des compétences régionales que fédérales.

Le texte sera revu en conséquence.

Observations particulières

Article 7

Le paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de l'article 12 de l'accord de coopération du 21 juin 1999, tel que remplacé par l'accord de coopération du 19 février 2006, appelle les observations suivantes.

1. L'article 7, b), de l'accord de coopération du 19 février 2006 remplace l'intégralité du paragraphe 3 de l'article 12 de l'accord de coopération du 21 juin 1999, ce alors que les 2° et 3°, de l'alinéa 1^{er} de ce paragraphe ne sont que la reproduction littérale des 2° et 3° existants.

⁽⁵⁾ Cette disposition appelle d'autres objections, exposées ci-après à l'observation particulière y relative.

Ce procédé tend à rendre plus lisible les modifications apportées au paragraphe 3 concerné.

Toutefois, il ne tient compte ni de ce qu'à la date où l'article 12, § 3, nouveau entrera en vigueur, les 2° et 3° concernés, auront, en tant que dispositions transitoires, épuisés leurs effets depuis plusieurs années, ni de ce que l'article 723*quinquies* du Règlement général pour la Protection du travail a été abrogé par l'arrêté royal du 22 mai 2005, et ce, avec effet au 26 juin 2001 ⁽⁶⁾.

Au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, en projet, il convient donc d'omettre les 2° et 3°.

La nécessité, dont il est fait état dans le commentaire de la disposition, "de laisser la possibilité aux services d'inspection d'intervenir dans le cas d'entreprises qui ne seraient pas complètement conformes aux dispositions concernées" ne fait pas obstacle à cette omission, l'abrogation qui en résultera n'ayant pas de portée rétroactive et les services d'inspection demeurant compétents à l'égard des violations éventuelles de l'article 12, § 3, alinéa 1^{er}, 2° et 3°, de l'accord de coopération du 21 juin 1999 et des dispositions auxquelles elles renvoient, qui auraient été constatées pour la période au cours de laquelle elles étaient applicables.

2. La disposition à l'examen fixe des délais pour l'envoi du rapport de sécurité par l'exploitant, qui ne sont pas cohérents au regard des délais impartis à l'autorité compétente pour se prononcer sur le rapport de sécurité, par l'article 25 de l'accord de coopération du 21 juin 1999 tel que modifié par l'accord de coopération du 19 février 2006.

⁽⁶⁾ Voir l'arrêté royal du 22 mai 2005 abrogeant le titre III, chapitre VI du Règlement général pour la protection du travail, Moniteur belge du 13 juin 2005. La date du 26 juin 2001 correspond à la date d'entrée en vigueur de l'accord de coopération du 21 juin 1999.

Il en va plus spécialement ainsi des délais fixés pour l'envoi du rapport de sécurité pour les établissements nouveaux ⁽⁷⁾ et pour les établissements visés à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'accord de coopération du 21 juin 1999 "qui doivent pour la première fois rédiger un rapport de sécurité suite à une modification ou une extension" ⁽⁸⁾.

En effet, pour ces établissements, la disposition à l'examen impose aux exploitants d'envoyer le rapport de sécurité respectivement "dans un délai de trois mois avant le début de l'exploitation de l'établissement ou de la modification ou de l'extension d'un établissement visé à l'article 4, 3^o" ⁽⁹⁾ (établissements nouveaux et assimilés) et "avant le début de l'exploitation [de l'établissement ou] de la modification ou de l'extension" (établissements qui doivent pour la première fois rédiger un rapport de sécurité suite à une modification ou une extension).

En vertu de l'article 25 de l'accord de coopération du 21 juin 1999, tel que modifié par l'accord de coopération du 19 février 2006, le service de coordination doit faire connaître ses conclusions respectivement au plus tard soixante jours ouvrables après la réception du rapport de sécurité jugé complet (établissements nouveaux et assimilés) et dans un délai de neuf mois (établissements qui doivent pour la première fois rédiger un rapport de sécurité suite à une modification ou une extension).

De la combinaison de ces dispositions, il suit que l'autorité compétente pourrait le cas échéant se prononcer sur le rapport de sécurité alors que l'exploitation de l'établissement, de la modification ou de l'extension a déjà commencé.

Afin de se conformer à l'article 9, paragraphes 3 et 4, de la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers

⁽⁷⁾ Article 12, § 3, alinéa 1^{er}, 1^o, en projet de l'accord de coopération du 21 juin 1999 tel que modifié par l'accord de coopération du 19 février 2006.

⁽⁸⁾ Article 12, § 3, alinéa 1^{er}, 6^o, en projet de l'accord de coopération du 21 juin 1999 tel que modifié par l'accord de coopération du 19 février 2006.

⁽⁹⁾ Il ressort des termes employés que l'exploitant pourrait transmettre son rapport de sécurité pendant tout le délai de trois mois qui précède le début de l'exploitation, soit même la veille du jour où débutera l'exploitation.

liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et eu égard au principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution, le texte à l'examen doit être revu de sorte que l'autorité compétente se prononce sur le rapport de sécurité avant le début de l'exploitation de l'établissement, de la modification ou de l'extension.

Article 10

L'article 10, c), de l'accord de coopération du 19 février 2006 entend remplacer l'article 17, § 3, de l'accord de coopération du 21 juin 1999, par une disposition rédigée comme suit:

"§ 3. Le ministre compétent pour la sécurité civile veille à ce que le public soit consulté lors de la définition ou de l'actualisation des plans d'urgence externes, conformément à ses instructions."

Outre l'observation générale ci-avant, cette disposition qui se donne pour objet de transposer l'article 1^{er}, 6, b), de la directive 2003/105/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2003 modifiant la directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, appelle les observations suivantes.

1. Étant une formalité substantielle, l'enquête publique doit être prévue par une norme législative (a) qui doit en déterminer les éléments essentiels (b).

a) La disposition à l'examen est incluse dans un accord de coopération qu'il est envisagé de soumettre à l'assentiment des législateurs des différentes parties. Une fois les différents assentiments requis donnés et les différentes loi, décrets et ordonnance d'assentiment entrés en vigueur, cette disposition normative pourra être qualifiée de norme de valeur législative.

La première des deux conditions rappelées ci-avant sera donc remplie.

b) Il n'en va pas de même de la seconde de ces conditions. Celle-ci requiert en effet que l'accord de coopération fixe lui-même les éléments essentiels de l'enquête publique. La disposition à l'examen ne peut donc se borner à prévoir que la consultation du public aura lieu "conformément [les] instructions [du ministre]".

Par ailleurs, eu égard à la matière ici réglée et à l'observation générale ci-avant, il apparaît adéquat que l'accord de coopération soit revu et complété de manière telle qu'il règle lui-même l'intégralité de la procédure d'enquête publique et pas seulement les éléments essentiels de celle-ci.

2. Dans le cadre de cette révision, il y aura lieu d'avoir égard à l'article 7 de la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après dénommée "Convention d'Aarhus").

Cet article 7 impose en effet l'obligation de soumettre à une procédure de participation du public "l'élaboration des plans et des programmes relatifs à l'environnement".

La Convention d'Aarhus ne définissant pas ce qu'il y a lieu d'entendre par "plans et (...) programmes relatifs à l'environnement", il y a lieu, sur ce point, de se reporter au sens usuel des mots.

Il peut difficilement être contesté que les plans d'urgence externes participent, au sens usuel des termes, de la planification ou de la programmation relative à l'environnement, du fait qu'il s'agit de décisions déterminant une suite

ordonnée d'actions ou d'opérations envisagées pour atteindre un but déterminé en rapport avec la qualité de l'environnement ⁽¹⁰⁾ ⁽¹¹⁾.

La disposition à l'examen doit par conséquent être revue et complétée en tenant compte des exigences de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, qui rend applicable à l'élaboration de ces plans et programmes, l'article 6, paragraphes 3, 4 et 8, de la Convention.

Ainsi, l'enquête publique devra être réglée de sorte que:

- 1° pour les différentes étapes de la procédure de participation du public, il soit prévu des délais raisonnables laissant assez de temps pour informer le public conformément au paragraphe 2 de l'article 6 de la Convention, et pour que le public se prépare et participe effectivement aux travaux tout au long du

⁽¹⁰⁾ Selon l'article 17, § 2, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération du 21 juin 1999, les plans d'urgence externes doivent être établis en vue des objectifs suivants:

- 1° contenir et maîtriser les incidents de façon à en minimiser les effets et à limiter les dommages causés à l'homme, à l'environnement, et aux biens;
- 2° mettre en oeuvre les mesures nécessaires pour protéger l'homme et l'environnement contre les effets d'accidents majeurs;
- 3° communiquer les informations nécessaires au public et aux services ou aux autorités concernés de la région;
- 4° prévoir la remise en état et le nettoyage de l'environnement après un accident majeur.

Sur la circonstance que les plans d'urgence externes relèvent notamment des compétences régionales dans les domaines de la protection de l'environnement et de la police de établissements dangereux, insalubres et incommodes, voir l'observation générale ci-avant et les avis cités.

⁽¹¹⁾ Sur la notion de plans et programmes relatifs à l'environnement au sens de l'article 7 de la Convention d'Aarhus, voir notamment l'avis 35.971/4, donné le 26 janvier 2004, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif au Code forestier" (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 703/1, pp. 38-64), l'avis 36.279/4, donné le 28 janvier 2004, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 1^{er} avril 2004 relatif à l'assainissement des sols pollués et aux sites d'activités économiques à réhabiliter (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 666/1, pp. 62-88), l'avis 37.741/2/4, donné le 10 et 16 novembre 2004, sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2004-2005, n° 74/1, pp. 71-103), et l'avis 39.442/2/4, donné le 19 décembre 2005, sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2005-2006, n° 296/1, pp. 37-60).

processus décisionnel en matière d'environnement (article 6, paragraphe 3, de la Convention d'Aarhus);

- 2° la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence (article 6, paragraphe 4, de la Convention d'Aarhus);
- 3° au moment de prendre la décision, les résultats de la procédure de participation du public soient dûment pris en considération (article 6, paragraphe 8, de la Convention d'Aarhus).

Le texte à l'examen sera revu en conséquence.

Article 15

Comme le Conseil d'État l'a déjà observé, la transposition de l'article 12 de la directive 96/82/CE implique que chacune des régions vérifie 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 ⁽¹²⁾.

Article 20

Il est rappelé qu'un grand nombre d'éléments du régime mis en place par la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales, dépendent du fait que les infractions dont il s'agit sont prévues à l'article 1^{er} ou à l'article 1^{er}*bis* de ladite loi. L'alinéa 2 de l'article 31 de l'accord de coopération du 21 juin 1999, tel que remplacé par l'accord de coopération du 19 février 2006 est en défaut d'apporter les précisions nécessaires pour l'application de la loi du 30 juin 1971 aux infractions prévues par l'accord de coopération du 21 juin 1999, tel que modifié par l'accord de coopération du 19 février 2006.

⁽¹²⁾ Cette observation est identique à celles faites dans les avis 29.005/VR, 29.051/VR, 29.053/VR et 29.115/VR, cités en note 5.

Cet alinéa doit donc être fondamentalement revu ⁽¹³⁾.

Article 22

La disposition à l'examen modifie l'article 35 de l'accord de coopération du 21 juin 1999 en vue notamment de confier à la structure permanente de concertation créée par cet article 35, une mission nouvelle ayant pour objet la "clarification uniforme sur tout le territoire de la Belgique du présent accord de coopération".

L'on n'aperçoit pas quelle est la portée exacte des termes "clarification uniforme".

Si toutefois cette nouvelle mission a pour objet de permettre à la structure permanente de concertation d'interpréter l'accord de coopération de manière unilatérale et obligatoire pour les parties, la disposition à l'examen méconnaît alors l'article 92*bis*, § 5, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette disposition prévoit en effet que

"[l]es litiges entre les parties contractantes aux accords prévus aux §§ 2, 3, 4, 4*bis*, 4*ter* et 4*quater*, nés de l'interprétation ou de l'exécution de ces accords, sont tranchés par une juridiction organisée par la loi."

Par conséquent, l'article 22, a), de l'accord de coopération du 19 février 2006 devrait être revu afin de préciser ce que l'on entend par la notion de "clarification uniforme", étant entendu que, compte tenu de ce qui précède, cette disposition devra, le cas échéant, être omise.

Annexe

1. Afin de se conformer à l'annexe I de la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, il convient, au point 4 de l'introduction de

⁽¹³⁾ Cette observation est identique à une observation faite dans les avis 29.005/VR, 29.051/VR, 29.053/VR et 29.115/VR cités en note 5.

l'annexe de l'accord de coopération du 19 février 2006, de supprimer, *in fine*, les mots "ou qu'il ne peut augmenter les conséquences d'un accident".

2. À la note 1 de la partie 1 de l'annexe de l'accord de coopération du 19 février 2006, il convient, dans le texte français, de préciser ce que l'on entend par les mots "test en auge défini dans le cadre de l'Organisation des Nations unies (O.N.U.)", en renvoyant, comme dans le texte néerlandais, aux instruments pertinents définissant ce test.

3. Afin de se conformer aux notes 5 et 6 de la partie 1 de l'annexe I de la directive 96/82/CE, il convient, aux notes 5 et 6 de la partie 1 de l'annexe de l'accord de coopération du 19 février 2006, de supprimer les mots "pour autant que ces engrais possèdent des propriétés dangereuses conformément aux critères de la partie 2".

4. L'annexe à l'accord de coopération du 19 février 2006 renvoie à plusieurs reprises à des directives européennes.

Un tel renvoi n'est pas admissible; il convient que l'annexe renvoie aux dispositions de droit interne qui ont pour objet de transposer les directives concernées.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

Les chambres réunies étaient composées de

de Heren
Messieurs

D. ALBRECHT,

kamervoorzitter, voorzitter,
président de chambre, président,

P. LIÉNARDY,
Ph. QUERTAINMONT,
J. SMETS,
P. VANDERNOOT,
B. SEUTIN,

staatsraden,
conseillers d'État,

H. COUSY,
J. VELAERS,
H. BOSLY,
G. VANDERSANDEN,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouwen
Mesdames

C. GIGOT,
A.-M. GOOSSENS,

griffiers,
greffiers.

Het verslag werd uitgebracht door
Mevr. K. BAMS en Mevr. A. VAGMAN, auditeurs.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS
et Mme A. VAGMAN, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Nederlandse
en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht
van de H. J. SMETS.

La concordance entre la version néerlandaise
et la version française a été vérifiée sous le
contrôle de M. J. SMETS.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT