

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 39.997/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'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 7 mars 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours, sur un avant-projet de décret "portant approbation de l'Accord de coopération modifiant l'Accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, les Régions flamande et 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*.

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'avant-projet de décret

Arrêté de présentation

À la fin de l'arrêté de présentation, la formule de promulgation doit être omise : elle n'est apposée qu'après le vote du projet de décret par le Parlement. Elle sera remplacée par la formule "Par le Gouvernement" ⁽²⁾.

Article 2

Mieux vaudrait rédiger l'article 2 comme suit :

"Art.2. Il est donné 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."

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

⁽²⁾ Voir l'avis 24.067/1 donné le 19 janvier 1995 sur un avant-projet devenu la loi du 7 avril 1995 modifiant l'arrêté royal n° 72 du 10 novembre 1967 relatif à la pension de retraite et de survie des travailleurs indépendants et la loi du 15 mai 1984 portant mesures d'harmonisation dans les régimes de pensions (Doc. parl., Chambres des représentants, 1994/1995, n° 1731/1); l'avis 33.010/4 donné le 8 mai 2002 sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2002 relatif à l'octroi de subventions aux collectivités locales pour les projets d'infrastructures culturelles (Doc. parl., C.C.F., 2001/2002, n° 303/1, pp. 16-19) et l'avis 39.612/3 donné le 27 décembre 2005 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale "portant assentiment au Protocole à la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontière à longue distance de 1979 relatif aux polluants organiques persistants, avec ses annexes, fait à Aarhus le 24 juin 1998".

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 ⁽³⁾, 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 ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État fédéral, des Communautés et des Régions" ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ 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".

⁽⁴⁾ Cour d'arbitrage, 17/94, 3 mars 1994, B.5.3.

⁽⁵⁾ 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 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., V.R., 1999-2000, n° 312/1), l'avis 29.051/VR donné le 8 avril 1999 par la section de législation du Conseil d'État 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. 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).

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 examiné, 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 l'actualisation des plans d'urgence externes, conformément à ses instructions ⁽⁶⁾, 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.

⁽⁶⁾ Cette disposition appelle d'autres objections, exposées ci-après à l'observation particulière y relative.

L'article 20, b), de l'accord de coopération 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 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.

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 ⁽⁷⁾.

⁽⁷⁾ 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.

Au paragraphe 3, 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, 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.

Il en va plus spécialement ainsi des délais fixés pour l'envoi du rapport de sécurité pour les établissements nouveaux ⁽⁸⁾ 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" ⁽⁹⁾.

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°" ⁽¹⁰⁾ (établissements nouveaux et assimilés) et "avant le début de l'exploitation de la modification ou de l'extension" (établissements qui

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

⁽⁹⁾ Article 12, § 3, alinéa 1^{er}, 6°, en projet de l'accord de coopération du 21 juin 1999 tel que modifié par l'accord de coopération du 19 février 2006.

⁽¹⁰⁾ 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.

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 du 21 juin 1999, tel que modifié par l'accord 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, §§ 3 et 4 de la directive 96/82/CE du Conseil concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses précitée 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 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), 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 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 assentiment 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 "selon 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 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 ⁽¹¹⁾ ⁽¹²⁾.

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, §§ 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

⁽¹¹⁾ 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.

⁽¹²⁾ 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 par la section de législation du Conseil d'État le 26 janvier 2004 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif au Code forestier" (Doc., 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. wall., 2003-2004, n° 666/1, pp. 62-88), l'avis 37.741/4 donné le 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. 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. wall., 2005-2006, n° 296/1, pp. 37-60).

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 processus décisionnel en matière d'environnement (art. 6, § 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 (art. 6, § 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 (art. 6, § 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 ⁽¹³⁾.

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 du 21 juin 1999 tel que remplacé par l'accord 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 du 19 février 2006.

⁽¹³⁾ 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 4.

Cet alinéa doit donc être fondamentalement revu ⁽¹⁴⁾.

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 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 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.

⁽¹⁴⁾ Cette observation est identique à une observation faite dans les avis 29.005/VR, 29.051/VR, 29.053/VR et 29.115/VR en note 4.

Annexe

1. Afin de se conformer à l'annexe I de la directive 96/82/CEE 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 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, il convient, dans le texte français de l'accord, 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 I de l'annexe I de la directive 96/82/CEE, il convient, aux notes 5 et 6 de la partie 1 de l'annexe, 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 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.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	D. ALBRECHT,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	Ph. QUERTAINMONT,	
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
	B. SEUTIN,	
	H. COUSY,	assesseurs de la section de législation,
	J. VELAERS,	
	H. BOSLY,	
	G. VANDERSANDEN,	
Mesdames	C. GIGOT,	greffiers.
	A.-M. GOOSSENS,	

Les rapports ont été présentés par Mmes K. BAMS et A. VAGMAN, auditeurs.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

D. ALBRECHT