

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 46.163/2  
DU 12 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de l'Intérieur, le 9 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "relatif aux plans particuliers d'urgence et d'intervention concernant les installations de gestion de déchets de l'industrie extractive", a donné l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996, et remplacé par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Le délai pour la transposition de la directive susmentionnée a expiré le 1<sup>er</sup> mai 2008. L'urgence découle spécialement de la mise en demeure du 23 mai 2008 de la Commission européenne pour défaut de transposition de la directive précitée et de l'avis motivé du 16 octobre 2008 de la Commission européenne invitant le Royaume de Belgique à prendre, dans les deux mois, les mesures requises pour transposer cette directive. En outre, la Commission européenne a décidé de saisir la Cour de justice des Communautés européennes pour transposition tardive et incomplète. La décision finale a été prise le 18 février 2009 par le Collège des Commissaires européens.

En outre, dans la mesure où la directive 2006/21 vise notamment à assurer la sécurité et protéger la santé de la population en cas d'accident majeur et où cette réglementation est considérée comme une action prioritaire par la Commission européenne à la suite de plusieurs accidents miniers qui se sont produits en Europe, il est urgent que les mesures soient prises pour assurer la gestion d'un accident majeur et préserver ainsi au maximum la santé et la sécurité des personnes."

\*

\* \*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations ci-après.

L'arrêté en projet entend participer à la transposition - partielle - de la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE (ci-après, "la directive 2006/21/CE").

.../...

Vu l'objet de cette directive, et eu égard aux compétences régionales en matière d'environnement, telles que définies par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, sa transposition incombe en principe aux Régions.

Il s'impose néanmoins de préciser et de nuancer cette prémisse.

En effet, il faut tenir compte du fait que, sur certains points, la transposition de la directive 2006/21/CE relève, matériellement, de la compétence exclusive de l'autorité fédérale.

À cet égard, l'autorité fédérale est incontestablement compétente en vue de prendre tous les types de mesures requises pour la transposition de la directive 2006/21/CE qui tendent à la prévention ou à la réparation des accidents majeurs visés par ladite directive et qui sont du domaine de la protection civile, matière relevant de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale <sup>1</sup>.

En l'espèce, l'arrêté en projet a tout spécialement pour objet de régler l'adoption des plans d'urgence externes requis par l'article 6, paragraphe 3, alinéa 3, et paragraphe 4, de la directive 2006/21/CE, ainsi que la participation et l'information du public dans le cadre de la prévention des accidents majeurs, prévues par les paragraphes 4 à 6 du même article 6.

Conformément à l'article 6, paragraphe 4, alinéa 1<sup>er</sup>, a), b) et d), de la directive 2006/21/CE, ces plans d'urgence externe ont notamment pour objet de "contenir et maîtriser les accidents majeurs et autres incidents de façon à réduire au minimum les effets et notamment à limiter les dommages causés à la santé humaine et à l'environnement", de "mettre en oeuvre les mesures nécessaires pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets d'accidents majeurs et d'autres incidents" et de "prévoir la remise en état, la restauration et l'épuration de l'environnement après un accident majeur".

---

<sup>(1)</sup> C.C., arrêt n/ 197/2004, 8 décembre 2004.

Comme la section de législation du Conseil d'État l'a rappelé à de multiples reprises <sup>2</sup>, l'adoption des tels plans d'urgence externes relève tant de la compétence fédérale en matière de protection civile que de la compétence des régions en matière de protection de l'environnement et de la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres; dès lors, compte tenu de l'interpénétration des compétences fédérales et régionales en la matière, l'adoption d'un accord de coopération constitue un préalable indispensable <sup>3</sup>.

---

(2) Voir notamment l'avis 33.269/2, donné le 25 juin 2002, sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile (*Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, n° 2183/1, pp. 11-17).

(3) Voir notamment l'avis 31.823/2/V, donné le 23 juillet 2001, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2004 déterminant les conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés et pathogènes, l'avis 41.963/2, donné le 17 janvier 2007, sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 2928/1, pp. 121-122), ainsi que l'avis 42.712/4, donné le 13 juin 2007, sur un avant-projet devenu le décret 2 novembre 2007 modifiant le Livre I du Code de l'Environnement en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2006-2007, n° 646/1, pp. 50-51); au demeurant, s'agissant spécialement de la directive 2006/21/CE que le présent projet transpose, la section de législation du Conseil d'État, dans l'avis 44.471/3, donné le 20 mai 2008, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 juin 2008 "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaams reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne", a observé ce qui suit :

"4. L'article 6, paragraphes 3 à 6, de la directive 2006/21/CE comporte des dispositions relatives à la prévention des accidents majeurs qui sont à mettre en relation avec la matière des plans d'urgence internes et externes. Les articles 6, § 4, en projet, du Vlarem I, et le chapitre 2.12 ainsi que l'article 5.2.6.3.2, en projet, du Vlarem II (articles 2, 12 et 13 du projet), transposent respectivement en droit interne l'article 6, paragraphe 3, alinéa 3, deuxième phrase, l'article 6, paragraphe 6, et l'article 6, paragraphes 2, 3, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, et 4, de cette directive.

Ainsi que le Conseil d'État l'a souvent rappelé dans le passé, l'élaboration de plans d'urgence externes relève, en règle, tant de la compétence de l'autorité fédérale, pour ce qui concerne la matière de la protection civile, que de la compétence des régions, pour ce qui concerne la matière de la protection de l'environnement et celle de la police des établissements dangereux, incommodes et insalubres.

Compte tenu de l'interpénétration des compétences fédérale et régionales, il est dès lors particulièrement recommandé en l'espèce de régler cette interpénétration par le biais d'un accord de coopération" (traduction libre).

Un tel accord serait d'ailleurs seul à permettre de déterminer de manière précise les modalités concrètes de la coopération entre les autorités concernées et de donner une garantie juridique que chacune de ces autorités adoptera et appliquera effectivement les mesures relevant de sa compétence et relatives à la collaboration avec les autres autorités concernées <sup>4</sup>.

Au demeurant, il existe d'ores et déjà des accords de coopération en matière de prévention des risques d'accidents majeurs et de gestion des conséquences de tels accidents. Il en va ainsi, tout particulièrement de l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif à la maîtrise de dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, qui transpose partiellement la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et dont le législateur spécial a décidé de rendre la conclusion obligatoire vu l'imbrication des compétences fédérales et régionales en la matière <sup>5</sup>.

À défaut d'un tel accord de coopération en l'espèce, préalable essentiel en vue d'assurer la parfaite transposition de la directive 2006/21/CE, le texte en projet ne sera pas examiné plus avant.

-----

---

(4) Voir notamment à ce propos les avis 41.963/2 et 42.712/4, précités.

(5) Voir l'article 92bis, § 3, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Voir à cet égard la doctrine relative à la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, doctrine unanime sur la nécessité d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les régions en vue de garantir en droit belge la parfaite transposition de la dite directive (notamment J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruylant, Bruxelles, 2001, n<sup>os</sup> 164 à 171, spéc. le n/ 164 (notice bibliographique et nombreuses références citées) et le n/ 168).

La chambre était composée de

|           |                       |                       |
|-----------|-----------------------|-----------------------|
| Messieurs | Y. KREINS,            | président de chambre, |
|           | P. VANDERNOOT,        | conseillers d'État,   |
| Mesdames  | M. BAGUET,            |                       |
|           | A.-C. VAN GEERSDAELE, | greffier.             |

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS

GG

KONINKRIJK BELGIË  
-----

ADVIES 46.163/2  
VAN 12 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE  
-----

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 9 maart 2009 door de Ministre van Binnenlandse Zaken verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de nood- en interventieplannen aangaande de afvalvoorzieningen van winningsindustrieën", heeft het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en vervangen bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"Le délai pour la transposition de la directive susmentionnée a expiré le 1<sup>er</sup> mai 2008. L'urgence découle spécialement de la mise en demeure du 23 mai 2008 de la Commission européenne pour défaut de transposition de la directive précitée et de l'avis motivé du 16 octobre 2008 de la Commission européenne invitant le Royaume de Belgique à prendre, dans les deux mois, les mesures requises pour transposer cette directive. En outre, la Commission européenne a décidé de saisir la Cour de justice des Communautés européennes pour transposition tardive et incomplète. La décision finale a été prise le 18 février 2009 par le Collège des Commissaires européens.

En outre, dans la mesure où la directive 2006/21 vise notamment à assurer la sécurité et protéger la santé de la population en cas d'accident majeur et où cette réglementation est considérée comme une action prioritaire par la Commission européenne à la suite de plusieurs accidents miniers qui se sont produits en Europe, il est urgent que les mesures soient prises pour assurer la gestion d'un accident majeur et préserver ainsi au maximum la santé et la sécurité des personnes."

\*

\* \*

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten, haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

.../...

Het ontworpen besluit strekt ertoe mee te werken aan de - gedeeltelijke - omzetting van richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustriën en houdende wijziging van richtlijn 2004/35/EG (hierna te noemen "richtlijn 2006/21/EG").

Gelet op het onderwerp van deze richtlijn en gelet op de gewestelijke bevoegdheden inzake leefmilieu, zoals bepaald in artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, behoren in beginsel de gewesten deze richtlijn om te zetten.

Deze stelling dient niettemin te worden gepreciseerd en genuanceerd.

Er dient immers rekening te worden gehouden met het feit dat de omzetting van richtlijn 2006/21/EG, wat bepaalde punten betreft, materieel gezien valt onder de uitsluitende bevoegdheid van de federale overheid.

In dat opzicht is de federale overheid ontegensprekelijk bevoegd om alle soorten vereiste maatregelen te nemen voor het omzetten van richtlijn 2006/21/EG en die strekken tot voorkoming van of tot herstel van de gevolgen van zware ongevallen als bedoeld in de genoemde richtlijn en die tot de bevoegdheid van de civiele bescherming behoren, welke aangelegenheid valt onder de residuaire bevoegdheid van de federale overheid <sup>1</sup>.

*In casu* heeft het ontworpen besluit bepaaldelijk tot doel de goedkeuring te regelen van de externe noodplannen vereist in artikel 6, lid 3, alinea 3, en lid 4, van richtlijn 2006/21/EG, alsmede de participatie van en informatieverstrekking aan het publiek in het kader van de preventie van zware ongevallen waarin de leden 4 tot 6 van hetzelfde artikel 6 voorzien.

Overeenkomstig artikel 6, lid 4, alinea 1, a), b) en d) van richtlijn 2006/21/EG hebben deze noodplannen onder meer tot doel het "beperken en beheersen van zware ongevallen en andere incidenten teneinde de effecten ervan tot een minimum te beperken, en in het bijzonder het beperken van schade aan de gezondheid van

---

<sup>(1)</sup> Grondw. Hof, arrest nr. 197/2004, 8 december 2004.

de mens en het milieu", het "uitvoeren van de maatregelen die noodzakelijk zijn om de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen de effecten van zware ongevallen en andere incidenten" en het "zorgen voor de rehabilitatie, het herstel en de sanering van het milieu na een zwaar ongeval".

De afdeling Wetgeving heeft er herhaaldelijk op gewezen <sup>2</sup> dat het aannemen van zulke externe noodplannen zowel valt onder de federale bevoegdheid inzake civiele bescherming als onder de bevoegdheid van de gewesten inzake milieubescherming en politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven; gelet op de interpenetratie van de federale en gewestelijke bevoegdheden in dezen is het goedkeuren van een samenwerkingsakkoord bijgevolg een onontbeerlijke voorwaarde <sup>3</sup>.

---

(2) Zie onder meer advies 33.269/2, op 25 juni 2002 verstrekt, over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 28 maart 2003 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 op de civiele bescherming (*Gedr. St.*, Kamer, 2002-2003, nr. 2183/1, blz. 11-17).

(3) Zie onder meer advies 31.823/2/V, op 23 juli 2001 verstrekt over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Waalse Regering van 4 juli 2004 "déterminant les conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés et pathogènes", advies 41.963/2, op 17 januari 2007 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele bescherming (*Gedr. St.*, Kamer, 2006-2007, nr. 29/28/1, blz. 121-122), alsmede advies 42.712/4, op 13 juni 2007 verstrekt over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het decreet van 2 november 2007 "modifiant le Livre I du Code de l'Environnement en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux" (*Gedr.St.*, Parl. wall., 2006-2007, nr. 646/1, blz. 50-51); afgezien daarvan heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State, bepaaldelijk in verband met richtlijn 2006/21/EG die bij het onderhavige ontwerp wordt omgezet, in advies 44.471/3, op 20 mei 2008 verstrekt over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaamse reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne het volgende opgemerkt :

"4. Artikel 6, leden 3 tot 6, van richtlijn 2006/21/EG bevat met betrekking tot de preventie van zware ongevallen bepalingen in verband met interne en externe noodplanning. Met het ontworpen artikel 6, § 4, van Vlarem I, en het ontworpen hoofdstuk 2.12 en het ontworpen artikel 5.2.6.3.2 van Vlarem II (artikelen 2, 12 en 13 van het ontwerp), worden respectievelijk artikel 6, lid 3, derde alinea, tweede volzin, artikel 6, lid 6, en artikel 6, leden 2, 3, eerste en tweede alinea, en 4, van die richtlijn omgezet in het interne recht.

Zoals de Raad van State er in het verleden meermaals heeft op gewezen, valt het ontwerpen van externe noodplannen als regel zowel onder de bevoegdheid van de federale overheid, wat de civiele bescherming betreft, als onder die van de gewesten, wat de milieubescherming en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven betreft.

Gelet op de interpenetratie van die federale en die gewestelijke bevoegdheden is het dan ook te dezen in het bijzonder aangewezen dit te regelen in een samenwerkingsakkoord."

Alleen een zodanig akkoord zou het trouwens mogelijk maken nauwkeurig de concrete werkwijze te bepalen voor de samenwerking onder de betrokken overheden en de juridische waarborg te bieden dat elk van deze overheden de maatregelen die onder haar bevoegdheid vallen en die betrekking hebben op de samenwerking met de overige betrokken overheden, daadwerkelijk zal uitvaardigen en toepassen <sup>4</sup>.

Er bestaan overigens nu reeds samenwerkingsakkoorden inzake de preventie van zware ongevallen en de beheersing van de gevolgen van zulke ongevallen. Zulks geldt in het bijzonder voor 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, waarmee gedeeltelijk wordt omgezet 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, en waaromtrent de bijzondere wetgever heeft besloten dat het sluiten ervan verplicht is gelet op de overlapping van de federale en gewestelijke bevoegdheden in dezen <sup>5</sup>.

Omdat in het onderhavige geval zo'n samenwerkingsakkoord ontbreekt, een essentiële voorwaarde om te zorgen voor de volledige omzetting van richtlijn 2006/21/EG, zal de ontworpen tekst niet verder worden onderzocht.

-----

---

(4) Zie onder meer in dat verband voornoemde adviezen 41.963/2 en 42.712/4.

(5) Zie artikel 92bis, § 3, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Zie in dat verband de rechtsleer betreffende 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, waarin men onverdeeld is over de noodzaak om een samenwerkingsakkoord te sluiten tussen de federale overheid en de gewesten om de volledige omzetting van de genoemde richtlijn in het Belgische recht te waarborgen (inzonderheid J.-F. NEURAY, *Droit de l'environnement*, Bruylant, Brussel, 2001, nr. 164 tot 171, inz. nr. 164 (literatuurverwijzing en talrijke aangehaalde verwijzingen) en nr. 168).

De kamer was samengesteld uit

|           |                       |                  |
|-----------|-----------------------|------------------|
| de Heren  | Y. KREINS,            | kamervoorzitter, |
|           | P. VANDERNOOT,        | staatsraden,     |
| Mevrouwen | M. BAGUET,            |                  |
|           | A.-C. VAN GEERSDAELE, | griffier.        |

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VANDERNOOT.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Y. KREINS