

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 46.688/VR
VAN 23 JUNI 2009VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, verenigde kamers, op 14 mei 2009 door de Minister van Klimaat 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 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS)", heeft het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 85bis.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State wordt om advies verzocht binnen een termijn van dertig dagen, die op vijfenveertig dagen wordt gebracht omdat het dossier door de verenigde kamers wordt onderzocht.

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Zoals in het opschrift is vermeld, strekt het om advies voorgelegde voorontwerp van wet ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS).

Dat samenwerkingsakkoord is bedoeld om in de plaats te komen van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 1995 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de Verordening 1836/93/EEG van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair

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

milieubeheer- en Milieu-auditsysteem ⁽²⁾, dat wordt opgeheven (artikel 10 van het samenwerkingsakkoord) ⁽³⁾.

VORMVEREISTEN

Bij de adviesaanvraag zijn geen documenten gevoegd waaruit blijkt dat het advies van de inspecteur van financiën werd ingewonnen en het begrotingsakkoord werd verleend conform de artikelen 5 en 12 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole.

Deze vormvereisten dienen nog te worden vervuld.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 1

In artikel 1 worden een aantal termen gedefinieerd die voorkomen in het samenwerkingsakkoord.

⁽²⁾ Het samenwerkingsakkoord van 30 maart 1995 heeft het voorwerp uitgemaakt van advies 25.732/9 van 9 december 1996 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest "relatif à la mise en oeuvre du règlement (CEE) n° 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit".

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS) (EMAS II-verordening) heeft een ruimer toepassingsgebied dan verordening (EEG) nr. 1836/93 van de Raad van 29 juni 1993 inzake de vrijwillige deelneming van bedrijven uit de industriële sector aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS I-verordening). De eerstgenoemde verordening is niet meer beperkt tot industriële bedrijven en locaties maar kan - op vrijwillige basis - toegepast worden op alle organisaties, zoals omschreven bij die verordening.

In artikel 1, 3/, wordt een omschrijving gegeven van de term "organisatie" en in artikel 1, 4/, van de term "locatie". Deze termen worden omschreven in respectievelijk artikel 2, s), en artikel 2, t), van verordening (EG) nr. 761/2001.

Het verdient geen aanbeveling om in de interne regelgeving Europeesrechtelijke teksten of onderdelen ervan over te nemen indien deze uit hun aard reeds verbindend zijn in de lidstaten, wat het geval is bij EG-verordeningen. Wel kan, ter wille van de duidelijkheid, worden gebillijkt dat, wanneer men in de interne regelgeving beoogt te verwijzen naar begrippen die in dergelijke Europeesrechtelijke teksten worden gedefinieerd, zulks gebeurt door middel van een vermelding van de betrokken begrippen, met toevoeging van een loutere verwijzing naar de bepaling van de betrokken Europeesrechtelijke tekst waarin die begrippen worden gedefinieerd, zonder dat daarbij die definities worden overgenomen in de interne regelgeving ⁽⁴⁾.

Artikel 2

Krachtens artikel 2, § 1, voeren de bevoegde instanties onder meer de taken uit die in de artikelen 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 en 16, 2/, van verordening (EG) nr. 761/2001 nader worden bepaald.

Bij de artikelen 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 en 16, 2/, van die verordening wordt evenwel geen opdracht toegekend aan de bevoegde instanties. Daarnaast omschrijft artikel 2, u), van die verordening de "bevoegde instanties" als "de nationale, regionale of lokale instanties die door de lidstaten overeenkomstig artikel 5 zijn aangewezen voor de vervulling van de bij deze verordening nader omschreven taken" ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Zie bijvoorbeeld advies 37.889/1 van 14 december 2004 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 15 juli 2005 tot wijziging van het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2004-2005, nr. 290/1, blz. 15).

⁽⁵⁾ In artikel 5, lid 1, van die verordening wordt in het bijzonder verwezen naar de in de artikelen 6 en 7 ervan omschreven taken.

De opsomming van de artikelen 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 en 16, 2/, van verordening (EG) nr. 761/2001 dient bijgevolg in artikel 2, § 1, van het samenwerkingsakkoord te worden weggelaten.

Artikelen 2 tot 4

Wat betreft de aanwijzing van de "bevoegde instanties" die van de aanvragen tot registratie kennis nemen en organisaties registreren⁽⁶⁾, dient het volgende te worden opgemerkt.

a) In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat het samenwerkingsakkoord niet voldoende duidelijk en nauwkeurig de criteria vaststelt die het mogelijk maken om in de verschillende gevallen die zich kunnen voordoen te bepalen welke bevoegde instantie of instanties bedoeld in artikel 2 ermee belast worden de organisaties te registreren die hiertoe een aanvraag doen.

Wellicht kunnen uit artikel 3 een aantal aanwijzingen hieromtrent worden afgeleid. Welke bevoegde instantie of instanties een organisatie registreren, moet worden vastgesteld in een bepaling die hierop specifiek betrekking heeft, en niet onrechtstreeks en onvoldoende expliciet in een bepaling die, zoals met artikel 3 het geval is, alleen tot doel heeft de bevoegde instantie aan te wijzen waaraan een aanvraag tot registratie moet worden gezonden.

b) Om te bepalen welke de "bevoegde instanties" zijn met het oog op de toepassing van het samenwerkingsakkoord, moet men acht slaan op het voorwerp van de bevoegdheid die de partijen bij het akkoord uitoefenen door dit akkoord te sluiten.

⁽⁶⁾ De Franse versie van het samenwerkingsakkoord is in die zin geredigeerd dat het "organismes" zijn die geregistreerd worden. Men moet veeleer de term "organisations" gebruiken: enerzijds is het de term waarvan gebruik gemaakt wordt in de Franse tekst van verordening (EG) nr. 761/2001 en, anderzijds, kan het gebruik van de term "organismes" om de organisaties aan te duiden die wensen deel te nemen aan het communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem, verwarring doen ontstaan tussen deze organisaties en de "organismes compétents" die ermee belast zijn de voornoemde verordening en het voorliggende samenwerkingsakkoord toe te passen.

In dit opzicht merkt de afdeling Wetgeving op dat, zoals het opschrift aangeeft, het samenwerkingsakkoord strekt tot uitvoering van verordening (EG) nr. 761/2001.

Deze verordening is gegrond op artikel 175, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, dat betrekking heeft op het communautaire milieubeleid. Volgens de bewoordingen van artikel 1 van de verordening heeft ze tot doel "de gestage verbetering van de milieuprestaties van organisaties te bevorderen". Te dien einde stelt ze een stelsel in van registratie van organisaties die wensen deel te nemen aan het systeem dat erbij wordt ingevoerd, met dien verstande dat voor het inwilligen van die registratie heel in het bijzonder acht wordt geslagen op de activiteiten die een organisatie op één of meer bepaalde plaatsen uitoefent ⁽⁷⁾.

Gelet op deze gegevens valt de toepassing van verordening (EG) nr. 761/2001 in het interne recht hoofdzakelijk onder de bevoegdheden van de gewesten inzake leefmilieu, inzonderheid die welke hun toegekend zijn bij artikel 6, § 1, eerste lid, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ⁽⁸⁾.

De federale overheid is eveneens bevoegd voor de toepassing van die verordening, maar in veel beperktere mate dan de gewesten. De afdeling Wetgeving verwijst in dat opzicht in het bijzonder aan de bevoegdheid die de federale overheid krachtens artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft inzake de bescherming tegen ioniserende stralingen.

⁽⁷⁾ Uit artikel 2, s), van de verordening (EG) nr. 761/2001 blijkt dat om vast te stellen welke eenheid als organisatie kan worden geregistreerd, acht moet worden geslagen op een welomschreven werkgebied, dat kan gaan van een bijzondere "locatie" (namelijk, volgens artikel 2, t), van de verordening, "elk terrein op een specifieke geografische locatie onder de beheerscontrole van een organisatie, met inbegrip van activiteiten, producten en diensten"), en zelfs een kleinere subafdeling, tot het volledige grondgebied van een lidstaat.

⁽⁸⁾ In mindere mate kunnen ook andere gronden van gewestelijke bevoegdheid worden aangevoerd, inzonderheid artikel 6, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Daarentegen is buiten zulk een geval de loutere omstandigheid dat de activiteit van een organisatie, op de ene of de andere manier, valt onder de bevoegdheid van de federale overheid, niet voldoende om te kunnen besluiten dat deze, in het interne recht, de bevoegde overheid zou zijn om in dat geval voor de toepassing van verordening (EG) nr. 761/2001 in te staan, en derhalve om te wettigen dat een federale overheidsdienst tegenover die organisatie de bevoegdheden uitoefent van een "bevoegde instantie" in de zin van de verordening ⁽⁹⁾.

De uitzondering tot invoering waartoe artikel 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord strekt, is echter in bijzonder ruime bewoordingen gesteld:

"(...) met uitzondering van de aanvragen die uitgaan van organisaties waarvan de activiteit, uit hoofde van de Bijzondere Wet van 8 augustus 1980 tot Hervorming der Instellingen, zoals gewijzigd door de bijzondere wetten van 8 augustus 1988,

⁽⁹⁾ Buiten enkele uitzonderingen die uitdrukkelijk bepaald zijn in artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelden de bevoegdheden die deze bepaling inzake leefmilieu aan de gewesten toekent voor alle soorten van activiteiten, met inbegrip van de activiteiten die, op andere gronden, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren (zie aldus, wat betreft de verhouding tussen de gewestbevoegdheden inzake leefmilieu en de federale bevoegdheden inzake landbouw, energie, vervoer of telecommunicatie, Grondwettelijk Hof, nr. 55/92, 9 juli 1992, Grondwettelijk Hof, nr. 57/95, 12 juli 1995, Grondwettelijk Hof, nr. 3/2006, 11 januari 2006 en Grondwettelijk Hof, nr. 2/2009, 15 januari 2009, en de arresten van de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, nr. 158.548, NV European Air Transport e.a. en nr. 158.549, NV Brussels International Airport Company - BIAC van 9 mei 2006).
De federale overheid kan weliswaar, wanneer ze dergelijke activiteiten uitoefent of regelt, rekening houden met milieuoverwegingen. Maar op grond hiervan mag niet worden geconcludeerd dat de federale overheid bevoegd zou zijn om de aangelegenheid uit het oogpunt van het milieubeleid te regelen. Integendeel, het staat in dat geval aan de federale overheid om alle maatregelen in acht te nemen die de gewesten in het raam van hun bevoegdheden voor leefmilieu, hebben getroffen (zie op dit punt, in verband met de verhouding tussen de federale bevoegdheid voor de uitrusting en de exploitatie van de luchthaven van Brussel-Nationaal en de gewestbevoegdheden inzake leefmilieu, Grondwettelijk Hof, nr. 3/2006, 11 januari 2006).
Vergelijk met advies 42.505/VR/3 van 17 april 2007 over het voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 21 december 2007 tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende de milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade (*Parl. St., VI. Parl.*, 2006-2007, nr. 1252/1, blz. 185 en 186).

16 juli 1993 en 13 juni 2001, tot de bevoegdheden van de Federale Staat behoort (...)" ⁽¹⁰⁾.

Hoewel het begrip "organisatie" verwijst naar het begrip in artikel 1, 3/, van het samenwerkingsakkoord, omvat het begrip "activiteit" het geheel van aangelegenheden die, krachtens de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ⁽¹¹⁾, tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, terwijl, wat de bescherming van het leefmilieu betreft, dat een gewestelijke aangelegenheid is ⁽¹²⁾, de federale overheid slechts bevoegd is voor "de bescherming tegen ioniserende stralingen, met inbegrip van het radioactief afval" ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾.

Bijgevolg stuit artikel 3, § 1, op kritiek in zoverre het bepaalt dat een federale dienst ⁽¹⁵⁾ de bevoegdheden uitoefent van een "bevoegde instantie" wanneer de aanvragen tot registratie "uitgaan van organisaties waarvan de activiteit (...) tot de bevoegdheden van de federale Staat behoort", zonder zich te beperken tot het domein van de bescherming tegen ioniserende stralingen.

Het samenwerkingsakkoord moet worden aangepast om rekening te houden met die opmerking.

c) In artikel 2, § 2, van het samenwerkingsakkoord wordt voor elk betrokken bevoegdheidsniveau de dienst of instelling aangewezen die de taken vervult die aan de "bevoegde instantie" zijn toevertrouwd.

⁽¹⁰⁾ Vergelijk met artikel 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 1995.

⁽¹¹⁾ Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom, wat de vermelding van de wijzigende bijzondere wetten betreft, de initiatiefnemers van het samenwerkingsakkoord de tekst van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in de tijd willen vastleggen.

⁽¹²⁾ Zie artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁽¹³⁾ Zie artikel 6, § 1, II, tweede lid, 2/, van dezelfde bijzondere wet.

⁽¹⁴⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 57/95, 12 juli 1995, B.6.

⁽¹⁵⁾ Volgens de uitleg van de gemachtigde ambtenaar dient de tweede zin van artikel 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord gelezen te worden als volgt: "In dat geval worden de aanvragen tot registratie, naargelang het geval, aan een van de in artikel 2, § 2, 1/, vermelde bevoegde instanties gericht." Zulk een precisering doet niets af aan de kritiek die gemaakt is in de opmerking betreffende de beperkte bevoegdheid van de federale overheid inzake leefmilieu, meer bepaald de bescherming tegen ioniserende stralen.

Deze werkwijze is ongeschikt.

Het is immers niet duidelijk om welke reden de federale overheid en de gewesten dienen in te stemmen met de aanwijzing, door elk van hen, van de dienst of de instelling die het meest geschikt wordt geacht voor de vervulling van de taken van de "bevoegde instantie".

De aandacht wordt erop gevestigd dat deze werkwijze de bijzonder zware verplichting inhoudt om een daaropvolgend akkoord te sluiten en dat akkoord ter goedkeuring voor te leggen aan alle betrokken wetgevers, in het geval waarbij een van de partijen een andere instantie wenst aan te wijzen dan die welke oorspronkelijk voorgeschreven was ⁽¹⁶⁾. Het is derhalve beter om niet in het samenwerkingsakkoord zelf de bevoegde instanties aan te wijzen, maar om elk bevoegdheidsniveau afzonderlijk die aanwijzing te laten doen ⁽¹⁷⁾.

d) De artikelen 3 en 4 hebben enkel tot doel de indiening en het onderzoek van de aanvragen tot registratie te regelen. De tekst moet worden aangevuld om te voorzien in het geval dat een organisatie geschrapt wordt.

Voorts dienen de nadere regels te worden bepaald voor de inning van de kosten en de retributies die mogelijkerwijs verschuldigd zijn naar aanleiding van een registratie, wanneer daarbij verschillende bevoegdheidsniveaus betrokken zijn ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Terloops merkt de afdeling Wetgeving op dat de benaming van de dienst die in artikel 2, § 2, 3/, aangewezen wordt als "bevoegde instantie" voor het Waalse Gewest gewijzigd is. Sedert de inwerkingtreding van het besluit van de Waalse Regering van 5 december 2008 tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 1 februari 2007 betreffende de organieke personeelsformaties van het Ministerie van het Waalse Gewest en van het Waals Ministerie van Uitrustingen en Vervoer, gaat het niet meer om de "Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement" van het Ministerie van het Waalse Gewest, maar om de "Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement" van de Waalse Overheidsdienst.

⁽¹⁷⁾ Zie, in dezelfde zin, het voornoemde advies 25.732/9.

⁽¹⁸⁾ Zie, in dezelfde zin, het voornoemde advies 25.732/9.

Artikel 7

Artikel 7 van het samenwerkingsakkoord belast de werkgroep die daarin wordt opgericht met "het oplossen van de problemen veroorzaakt door de uitvoering" van dat akkoord. De vraag rijst wat de precieze doelstelling is van die taak. Valt die taak immers, meer bepaald, niet samen met de bevoegdheden die opgedragen zijn aan het rechtscollege bedoeld in artikel 8?

De afdeling Wetgeving vraagt zich voorts af of bij artikel 7 van het samenwerkingsakkoord, waarbij de werkgroep wordt belast met "de harmonisatie van de procedures voor de behandeling van de aanvragen tot registratie door de verschillende bevoegde organismen" of, wat daarmee lijkt samen te vallen, met het bepalen "van de procedures voor de administratieve afhandeling van de dossiers van de aanvragen tot registratie, inzonderheid voor de aanvragen vermeld in artikel 4", en ook met "het aanpassen, in voorkomend geval, van het modelformulier bedoeld in artikel 3, § 5", die werkgroep aldus niet de bevoegdheid wordt opgedragen om zelf die aangelegenheden te regelen. Indien artikel 7 zo moet worden begrepen, schendt het de tekst artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Uit die bepaling blijkt immers dat elke handeling waarmee de Staat, de gemeenschappen en de gewesten hun samenwerking regelen, normaal gezien de vorm van een samenwerkingsakkoord ⁽¹⁹⁾ dient aan te nemen en dat het die instanties toekomt de procedures genoemd in paragraaf 1, tweede lid, van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 in acht te nemen. Daaruit vloeit voort dat een werkgroep een samenwerkingsakkoord niet kan wijzigen of niet zelf aangelegenheden vermag te regelen die niet reeds in dat akkoord aan bod gekomen zijn.

Artikel 7 dient herzien te worden in het licht van hetgeen voorafgaat ⁽²⁰⁾.

⁽¹⁹⁾ Behalve wanneer in een andere bepaling van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (zie aldus artikel 92*ter* van die bijzondere wet) andere nadere regels zijn opgenomen.

⁽²⁰⁾ Zie, in dezelfde zin, het voornoemde advies 25.732/9.

Artikel 8

De tekst van artikel 8 moet worden herzien teneinde duidelijk te laten blijken dat het daarin genoemde rechtscollege in het bijzonder opgericht is om geschillen te beslechten die hun oorsprong vinden in de interpretatie of de uitvoering van het onderzochte samenwerkingsakkoord.

Bovendien moet het samenwerkingsakkoord, overeenkomstig artikel 92*bis*, § 5, vierde en achtste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, een regeling treffen voor de wijze van aanwijzing van de leden van dat rechtscollege, de voorzitter uitgezonderd, en voor de werkingskosten van dat rechtscollege ⁽²¹⁾.

Artikel 11

Bij artikel 11 wordt bepaald dat het samenwerkingsakkoord in werking treedt op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Rekening houdende met de regel afgeleid uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, volgens welke een samenwerkingsakkoord dat aan de parlementen ter instemming is voorgelegd in werking treedt op de tiende dag te rekenen vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het laatste wetgevende instrument van instemming met het akkoord, is het niet nodig dat het samenwerkingsakkoord een bijzondere bepaling bevat met betrekking tot zijn inwerkingtreding, tenzij de partijen een specifieke datum van inwerkingtreding wensen op te geven, waarvoor te dezen geen elementen terug te vinden zijn in de memorie van toelichting ⁽²²⁾.

⁽²¹⁾ Zie, in dezelfde zin, het voornoemde advies 25.732/9.

⁽²²⁾ Zie bijvoorbeeld advies 41.711/VR van 28 november 2006 over een amendement van de Regering bij het ontwerp van wet houdende diverse bepalingen (II) (instemming met het samenwerkingsakkoord elektronische communicatienetwerken), *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2761/11.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN WETAfkondigingsformule

Het is voorbarig om in het voorontwerp van wet een afkondigingsformule te voorzien. Men schrappe derhalve *in fine* van het voorontwerp de zin "Kondigen deze wet af, bevelen dat zij met 's Lands zegel zal worden bekleed en door het Belgisch Staatsblad zal worden bekendgemaakt."

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	PH. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	
	J. SMETS,	
	J. JAUMOTTE	
	B. SEUTIN	
	P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY,	
Mevrouwen	J. VELAERS,	
	A. WEYEMBERGH,	assessoren van de
	V. VANNES,	afdeling Wetgeving,
	C. GIGOT,	
	A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de H. B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

PH. HANSE

ROYAUME DE BELGIQUE
-----AVIS 46.688/VR
DU 23 JUIN 2009DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre du Climat, le 14 mai 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au quarante-cinq jours ⁽²³⁾, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en oeuvre du Règlement (CE) n° 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organismes à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS)", a donné l'avis suivant:

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, 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*.

L'avis de la section de législation du Conseil d'État est réclamé dans un délai de trente jours, porté à quarante-cinq jours du fait que le dossier est examiné par les chambres réunies.

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ⁽¹⁾ ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

Comme l'indique son intitulé, l'avant-projet de loi soumis pour avis entend donner assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en oeuvre du Règlement (CE) n/ 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS).

Cet accord de coopération est appelé à se substituer à l'accord de coopération du 30 mars 1995 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en oeuvre du Règlement (CEE) n/ 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des

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

entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit ⁽²⁾, qui est abrogé (article 10 de l'accord de coopération) ⁽³⁾.

FORMALITÉS

La demande d'avis n'est accompagnée d'aucun document indiquant que l'avis de l'inspecteur des finances a été recueilli et que l'accord budgétaire a été donné conformément aux articles 5 et 12 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Ces formalités doivent encore être accomplies.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 1^{er}

L'article 1^{er} définit un certain nombre de termes qui apparaissent dans l'accord de coopération.

L'article 1^{er}, 3/, définit le terme "organisme" et l'article 1^{er}, 4/, le terme "site". Ces termes sont définis respectivement à l'article 2, s) (qui utilise dans le texte français, le terme "organisation"), et à l'article 2, t), du règlement (CE) n/ 761/2001.

⁽²⁾ L'accord de coopération du 30 mars 1995 a fait l'objet de l'avis 25.732/9, donné le 9 décembre 1996, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif à la mise en oeuvre du règlement (CEE) n/ 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit".

⁽³⁾ Le règlement (CE) n/ 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS) (règlement EMAS II) a un champ d'application plus étendu que le règlement (CEE) n/ 1836/93 du Conseil du 29 juin 1993 permettant la participation volontaire des entreprises du secteur industriel à un système communautaire de management environnemental et d'audit (règlement EMAS I). Le règlement cité en premier lieu n'est plus limité aux entreprises et sites industriels mais peut être appliqué, sur une base volontaire, à l'ensemble des organisations que ce règlement définit.

Il n'est pas recommandé de reproduire en droit interne des textes de droit européen ou certaines de leurs dispositions si, par leur nature, ils sont déjà obligatoires dans les États membres, ce qui est le cas des règlements CE. En revanche, il peut se justifier, par souci de clarté, que la réglementation interne, si elle entend renvoyer à des notions définies dans les textes de droit européen, fasse mention des notions concernées, en ajoutant une simple référence à la disposition du texte européen concerné qui définit ces notions, sans reproduire ces définitions dans la réglementation interne ⁽⁴⁾.

Article 2

En vertu de l'article 2, § 1^{er}, les organismes compétents assurent notamment les tâches précisées aux articles 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16, 2/, du règlement (CE) n/ 761/2001.

Il ne résulte pas de ce règlement que les articles 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16, 2/, confient une mission aux organismes compétents. En outre, l'article 2, u), de ce règlement définit les "organismes compétents" comme étant "les organismes nationaux, régionaux ou locaux désignés par les États membres conformément à l'article 5 pour accomplir les tâches spécifiées dans le présent règlement" ⁽⁵⁾.

Dès lors, il convient de supprimer l'énumération des articles 8, 10, 11, 12, 13, 14, 15 et 16, 2/, du règlement (CE) n/ 761/2001 dans l'article 2, § 1^{er}, de l'accord de coopération.

⁽⁴⁾ Voir, par exemple, l'avis 37.889/1 du 14 décembre 2004 sur un avant-projet qui est devenu le décret de la Communauté flamande du 15 juillet 2005 "tot wijziging van het decreet van 31 januari 2003 betreffende het economisch ondersteuningsbeleid" (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n/ 290/1, p. 15).

⁽⁵⁾ L'article 5, paragraphe 1, de ce règlement fait référence en particulier aux tâches prévues dans ses articles 6 et 7.

Articles 2 à 4

En ce qui concerne la désignation des "organismes compétents" pour connaître des demandes d'enregistrement et pour enregistrer des organisations ⁽⁶⁾, il y a lieu d'observer ce qui suit.

a) Il convient tout d'abord de constater que l'accord de coopération est en défaut de fixer de manière suffisamment claire et précise les critères permettant de déterminer, dans les divers cas de figure qui peuvent se présenter, celui ou ceux des organismes compétents visés à l'article 2 qui sont chargés de procéder à l'enregistrement des organisations qui en font la demande.

Sans doute peut-on déduire de l'article 3 un certain nombre d'indications sur ce point. La question de savoir quel est l'organisme ou quels sont les organismes compétents pour procéder à l'enregistrement d'une organisation doit être réglée dans une disposition dont c'est l'objet propre, plutôt qu'indirectement et de manière insuffisamment explicite dans une disposition qui, comme tel est le cas de l'article 3, a seulement pour objet de désigner l'organisme compétent auquel doit être adressée une demande d'enregistrement.

b) Pour déterminer quels sont les "organismes compétents" en vue de l'application de l'accord de coopération, il convient d'avoir égard à l'objet de la compétence qu'exercent les parties à l'accord en concluant celui-ci.

À cet égard, la section de législation observe que, comme l'indique son intitulé, l'accord de coopération tend à mettre en oeuvre le règlement (CE) n° 761/2001.

Ce règlement est fondé sur l'article 175, paragraphe 1^{er}, du Traité instituant la Communauté européenne, qui est relatif à la politique communautaire dans le domaine de l'environnement. Selon les termes de son article premier, il a pour objectif de

⁽⁶⁾ La version française de l'accord de coopération est rédigée en ce sens que ce sont des "organismes" qui sont enregistrés. Il convient plutôt d'utiliser le terme "organisations": d'une part, c'est celui auquel recourt le règlement (CE) n° 761/2001 et, d'autre part, employer le mot "organismes" en vue de désigner les organisations qui souhaitent participer au système communautaire de management environnemental et d'audit, est de nature à entraîner une confusion entre ces organisations et les "organismes compétents" chargés d'appliquer le règlement précité ainsi que l'accord de coopération à l'examen.

"promouvoir l'amélioration continue des résultats obtenus par les organisations en matière d'environnement". À cette fin, il organise un régime d'enregistrement des organisations qui souhaitent participer au système qu'il met en place, cet enregistrement étant délivré en ayant égard, tout particulièrement, aux activités qu'exerce une organisation à un ou plusieurs endroits déterminés ⁽⁷⁾.

Vu ces éléments, l'application du règlement (CE) n/ 761/2001 en droit interne relève essentiellement des compétences que détiennent les régions en matière d'environnement, en particulier de celles que leur attribue l'article 6, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽⁸⁾.

L'autorité fédérale est également compétente pour l'application du règlement, mais c'est dans une mesure beaucoup plus limitée que les régions. La section de législation renvoie en particulier, à cet égard, à la compétence que détient l'autorité fédérale, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980, en matière de protection contre les radiations ionisantes.

⁽⁷⁾ Il résulte de l'article 2, s), du règlement (CE) n/ 761/2001 que, pour déterminer quelle entité peut être enregistrée en tant qu'organisation, il faut avoir égard à un territoire d'activités bien défini, qui peut aller d'un "site" particulier (à savoir, selon l'article 2, t), du règlement, "tout terrain situé en un lieu géographique donné, placé sous le contrôle de gestion d'une organisation s'appliquant aux activités, produits et services"), voire d'une subdivision de dimensions inférieures, jusqu'à la totalité du territoire d'un État membre.

⁽⁸⁾ Dans une mesure moindre, d'autres titres de compétences régionales peuvent aussi être invoqués, notamment article 6, § 1^{er}, III, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Par contre, en dehors d'une telle hypothèse, la seule circonstance que l'activité d'une organisation relève, à un titre ou un autre, de la compétence de l'autorité fédérale, ne suffit pas à permettre de soutenir que celle-ci serait l'autorité compétente, en droit interne, pour assurer l'application du règlement (CE) n° 761/2001 dans ce cas, et donc à justifier qu'un service fédéral exerce à l'égard de ladite organisation les attributions d'un "organisme compétent" au sens du règlement ⁽⁹⁾.

Or, l'exception que l'article 3, § 1^{er}, de l'accord de coopération entend introduire est rédigée dans des termes particulièrement larges:

"(...) excepté dans le cas où elle émane d'un organisme dont l'activité relève de la compétence de l'État fédéral en vertu de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 modifiée par les lois spéciales du 8 août 1988, du 16 juillet 1993 et du 13 juillet 2001 (...)" ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ Hormis quelques exceptions expressément prévues par l'article 6, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, les compétences que cette dernière disposition attribue aux régions en matière d'environnement s'appliquent à tous types d'activités, y compris des activités relevant, à d'autres titres, de la compétence de l'autorité fédérale (voir ainsi, en ce qui concerne le rapport entre les compétences régionales en matière d'environnement et les compétences fédérales dans les matières de l'agriculture, de l'énergie, des transports ou des télécommunications, les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 55/92 du 9 juillet 1992, n° 57/95 du 12 juillet 1995, n° 3/2006 du 11 janvier 2006 et n° 2/2009 du 15 janvier 2009, et les arrêts de l'assemblée générale du Conseil d'État, section d'administration, S.A. European Air Transport et consorts, n° 158.548, et S.A. Brussels International Airport Company - BIAC, n° 158.549 du 9 mai 2006). Certes, l'autorité fédérale peut, lorsqu'elle exerce ou règle de telles activités, tenir compte de considérations environnementales. Mais ceci n'a pas pour effet de permettre de considérer que l'autorité fédérale serait compétente pour régler la matière du point de vue de la politique de l'environnement. Au contraire, il incombe alors à l'autorité fédérale de respecter toutes les dispositions prises par les régions dans le cadre de leurs compétences en matière d'environnement (lire sur ce point, à propos des rapports entre la compétence fédérale relative à l'équipement et à l'exploitation de l'aéroport de Bruxelles-National et les compétences régionales en matière d'environnement, l'arrêt de la Cour constitutionnelle, n° 3/2006, du 11 janvier 2006). Comparer avec l'avis 42.505/VR/3, donné le 17 avril 2007 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 21 décembre 2007 complétant le décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement par un titre XV Dommages environnementaux, convertissant la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2006-2007, n° 1252/1, pp. 185 et 186).

⁽¹⁰⁾ Comparer avec l'article 3, § 1, de l'accord de coopération du 30 mars 1995.

Si la notion d'"organisme" renvoie à celle qui est définie à l'article 1^{er}, 3/, de l'accord de coopération, celle d'"activité" couvre l'ensemble des matières qui, en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 ⁽¹¹⁾ relèvent de la compétence de l'autorité fédérale alors que en matière de protection de l'environnement, qui est une matière régionale ⁽¹²⁾, l'autorité fédérale n'est compétente que pour "la protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs" ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾.

En conséquence, l'article 3, § 1^{er}, s'expose à critique en tant qu'il prévoit qu'un service fédéral ⁽¹⁵⁾ exerce les attributions d'un "organisme compétent" dans le cas où la demande d'enregistrement "émane d'un organisme dont l'activité relève de la compétence de l'État fédéral", sans se limiter au domaine de la protection contre les radiations ionisantes.

L'accord de coopération sera revu pour tenir compte de cette observation.

c) L'article 2, § 2, de l'accord de coopération désigne, pour chaque niveau de pouvoir concerné, le service ou l'institution qui exerce les missions dévolues à l'"organisme compétent".

Cette manière de faire est inadéquate.

En effet, on n'aperçoit pas pour quel motif l'autorité fédérale et les régions devraient donner leur accord à la désignation, par chacun d'eux, du service ou de

⁽¹¹⁾ La section de législation ne voit pas pourquoi, par la mention des lois spéciales qui l'ont modifié, les auteurs de l'accord de coopération entendent figer dans le temps le texte de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁽¹²⁾ Voir l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁽¹³⁾ Voir l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 2/, de la même loi spéciale.

⁽¹⁴⁾ C.C., n/ 57/95, 12 juillet 1995, B.6.

⁽¹⁵⁾ Selon l'explication de la fonctionnaire déléguée, la seconde phrase de l'article 3, § 1^{er}, de l'accord de coopération doit se lire comme suit:
"Dans ce cas, la demande d'enregistrement est adressée selon le cas, à l'un des organismes compétents mentionnés à l'article 2, § 2, 1/."
Une telle précision ne permet pas d'échapper à la critique formulée dans l'observation au sujet de la compétence limitée de l'autorité fédérale en matière d'environnement, à savoir la protection contre les radiations ionisantes.

l'institution considéré comme le plus à même de remplir les missions de l'"organisme compétent".

L'attention est attirée sur ce que le procédé utilisé implique l'obligation, particulièrement lourde, de conclure un accord subséquent et de soumettre celui-ci à l'assentiment de tous les législateurs concernés, dans le cas où l'une des parties souhaiterait désigner un autre organisme que celui qui avait été initialement prévu ⁽¹⁶⁾. Mieux vaut, dès lors, éviter de désigner les organismes compétents dans l'accord de coopération lui-même, et laisser chaque niveau de pouvoir procéder seul à cette désignation ⁽¹⁷⁾.

d) Les articles 3 et 4 tendent seulement à régler l'introduction et l'examen des demandes d'enregistrement. Le texte doit être complété pour envisager l'hypothèse de la radiation d'une organisation.

En outre, il s'impose de régler les modalités de perception des frais et redevances éventuellement dus à l'occasion d'un enregistrement, lorsque plusieurs niveaux de pouvoirs sont concernés ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁶⁾ Au passage, la section de législation observe que le service désigné par l'article 2, § 2, 3/, en vue d'être l'"organisme compétent" pour la Région wallonne a changé de dénomination. Depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du gouvernement wallon du 5 décembre 2008 modifiant l'arrêté du gouvernement wallon du 1^{er} février 2007 relatif aux cadres organiques du personnel du Ministère de la Région wallonne et du Ministère wallon de l'Équipement et des Transports, il s'agit, non plus de la Direction générale des Ressources naturelles et de l'Environnement du ministère de la Région wallonne, mais de la Direction générale opérationnelle Agriculture, Ressources naturelles et Environnement du service public de Wallonie.

⁽¹⁷⁾ Voir dans le même sens l'avis 25.732/9, précité.

⁽¹⁸⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 25.732/9, précité.

Article 7

L'article 7 de l'accord de coopération charge le groupe de travail qu'il institue de "résoudre les problèmes liés à la mise en oeuvre" de l'accord. On se demande quel est l'objet exact de cette mission. Ne fait-elle pas, en particulier, double emploi avec les pouvoirs reconnus à la juridiction de coopération prévue à l'article 8?

La section de législation se demande en outre si, en chargeant le groupe de travail d'assurer "l'harmonisation des procédures de traitement des demandes d'enregistrement par les différents organismes compétents" ou, ce qui paraît coïncider, de "(définir) les procédures de traitement administratif des dossiers de demandes d'enregistrement, notamment celles mentionnées à l'article 4", et en le chargeant aussi de "l'adaptation, le cas échéant, du formulaire visé à l'article 3, § 5", l'article 7 n'attribue pas à ce groupe de travail le pouvoir de régler lui-même ces questions. S'il fallait comprendre ainsi l'article 7, le texte méconnaîtrait l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, il résulte de cette disposition que tout acte par lequel l'État, les Communautés et les Régions règlent leur collaboration doit normalement prendre la forme d'un accord de coopération ⁽¹⁹⁾ et qu'il appartient à ces entités d'observer les procédures prévues par le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, de l'article 92*bis* de la loi spéciale de 8 août 1980. Il s'ensuit qu'un groupe de travail ne peut modifier un accord de coopération ou régler lui-même des questions qui n'auraient pas été abordées dans celui-ci.

L'article 7 sera revu à la lumière de ce qui précède ⁽²⁰⁾.

Article 8

Le texte de l'article 8 doit être revu pour bien faire apparaître que la juridiction qui est visée est spécifiquement créée pour trancher les litiges nés de l'interprétation ou de l'exécution de l'accord de coopération examiné.

En outre, conformément à l'article 92*bis*, § 5, alinéas 4 et 8, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'accord de coopération doit régler le mode de désignation des

⁽¹⁹⁾ Sauf dans les cas où une autre disposition de la loi spéciale de 8 août 1980 (voir ainsi l'article 92*ter* de cette loi spéciale) prévoit d'autres modalités.

⁽²⁰⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 25.732/9, précité.

membres de cette juridiction autres que le président et déterminer le règlement des frais de fonctionnement de celle-ci ⁽²¹⁾.

Article 11

L'article 11 dispose que l'accord de coopération entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

Compte tenu de la règle déduite de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, selon laquelle un accord de coopération soumis à l'assentiment des parlements entre en vigueur le dixième jour qui suit la date de la publication au Moniteur belge de la dernière norme législative d'assentiment à l'accord, il n'est pas nécessaire que l'accord de coopération contienne une disposition particulière relative à son entrée en vigueur, sauf si les parties souhaitent mentionner une date précise d'entrée en vigueur, ce qui, en l'espèce, ne ressort d'aucun élément de l'exposé des motifs ⁽²²⁾.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE LOI

Formule de promulgation

Il est prématuré de doter l'avant-projet de loi d'une formule de promulgation. En conséquence, à la fin de l'avant-projet on supprimera la phrase "Promulguons la présente loi, ordonnons qu'elle soit revêtue du sceau de l'État et publiée par le Moniteur belge."

⁽²¹⁾ Voir, dans le même sens, l'avis 25.732/9, précité.

⁽²²⁾ Voir, par exemple, l'avis 41.711/VR du 28 novembre 2006 sur un amendement du Gouvernement à l'avant-projet de loi portant des dispositions diverses (II) (assentiment à l'accord de coopération en matière de réseaux de communications électroniques), *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n/ 2761/11.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	PH. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY, J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, P. BARRA,	conseillers d'État,
Mesdames	H. COUSY, J. VELAERS, A. WEYEMBERGH, V. VANNES,	assesseurs de la section de législation,
	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section, et Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

PH. HANSE