

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 49.218/VR
DU 1^{er} MARS 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire et de la Mobilité de la Région wallonne, le 31 janvier 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur un avant-projet de décret « portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH) », a donné l'avis suivant :

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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*.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, 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 de l'avant-projet de décret, 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, l'avant-projet de décret appelle les observations ci-après.

I. Portée de l'avant-projet

L'avant-projet de décret examiné tend, pour ce qui concerne la Région wallonne, à donner assentiment à l'accord de coopération du ...¹ entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH). Comme indiqué dans le préambule de l'accord de coopération, celui-ci fait suite à la décision de la Conférence interministérielle de l'Environnement, élargie pour REACH, du 22 octobre 2008, en vertu de laquelle il a été considéré qu'il est opportun de régler de manière commune des compétences des autorités fédérales et régionales et des compétences des Communautés² dans un accord de coopération afin de mettre en œuvre l'exécution coordonnée et efficace des dispositions du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 « concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que les restrictions, applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le Règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission » (ci-après, le « Règlement REACH »).

À cette fin, l'accord de coopération, qui compte 27 articles, précise, en son article 3, paragraphes 1^{er} et 2, les points sur lesquels porte l'exécution coordonnée du Règlement REACH et institue, au paragraphe 3 du même article, diverses instances en vue de coordonner l'élaboration d'une politique de contrôle intégrée des substances chimiques tout au long de leur cycle de vie, à savoir le Comité REACH, le Comité scientifique REACH et le Forum national REACH. Les articles 7 à 9 de l'accord de coopération fixent la composition du

¹ La date de cet accord ne figure pas dans le dossier adressé à la section de législation du Conseil d'État.

² Pour ce qui concerne les Communautés, il est renvoyé, dans le préambule de l'accord de coopération, à l'accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé.

Comité REACH ainsi que les tâches qui lui sont attribuées ³ et confère à ce Comité le soin d'établir son règlement d'ordre intérieur ; les articles 10 à 14, d'une part, et les articles 15 à 17, d'autre part, font de même pour ce qui concerne respectivement le Comité scientifique REACH ⁴ et le Forum national REACH ⁵. Il est également procédé, dans l'article 5 de l'accord de coopération, à la désignation de l'« Autorité compétente » au sens de l'article 121 du Règlement REACH - à savoir le Service Maîtrise des Risques de la Direction générale Environnement du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement -, les tâches de cette Autorité étant énumérées à l'article 6 de l'accord. Le SPF Économie, PME, Classes Moyennes et Énergie est désigné par l'article 18 de l'accord de coopération comme le service d'assistance technique responsable de l'exécution de l'article 124, paragraphe 2, du Règlement REACH et chargé à cette fin de gérer le Helpdesk national permettant d'assurer une assistance technique, en vue de communiquer aux fabricants, aux importateurs, aux utilisateurs en aval et à toute autre partie intéressée, des informations sur les responsabilités et les obligations respectives qui leur incombent, en vertu du Règlement REACH, en particulier concernant l'enregistrement des substances. La coordination entre les différents services d'inspections fédérales et régionales fait l'objet des articles 19 et 20 de l'accord de coopération, l'article 20, paragraphe 2, chargeant par ailleurs le Comité REACH d'élaborer un protocole, à ratifier par la Conférence interministérielle de l'Environnement, élargie pour REACH à divers ministres fédéraux (ci-après la « CIE REACH »), décrivant le rôle de chacun des services de contrôle et fixant les modalités de leur coopération. Les parties à l'accord de coopération s'engagent par ailleurs, à l'article 21 de l'accord de coopération, à introduire dans leurs réglementations respectives les sanctions aux infractions des dispositions du Règlement REACH, à évaluer tant la cohérence de la procédure en matière de sanctions entre les

³ Le Comité REACH est, entre autres, chargé de formuler à l'attention de la Conférence interministérielle de l'Environnement, élargie pour REACH, les projets de proposition ou de désignation des membres belges des organes de l'agence européenne des produits chimiques, de désigner un représentant officiel belge pour chaque réunion du Comité visé à l'article 133 du Règlement REACH de formuler des propositions concernant les membres du Comité scientifique REACH, d'élaborer la liste des experts disposés à siéger dans les groupes de travail des comités en exécution de l'article 87 du Règlement REACH, de prendre connaissance et de prendre position dans différents cas prévus par le Règlement REACH, d'assurer la concertation avec le Forum national REACH et de formuler à son attention un avis sur le Plan national de contrôle, de se mettre d'accord en ce qui concerne l'échange d'information entre les diverses personnes chargées de l'exécution du Règlement REACH ainsi que de prévoir un échange d'information entre les parties concernées, relative à la politique des substances chimiques dans les installations soumises à permis d'environnement, et de proposer des amendements à l'accord de coopération.

⁴ Le Comité scientifique REACH est chargé d'émettre divers avis motivés sur un certain nombre d'aspects d'ordre technique, ainsi que de réaliser le contrôle par les pairs (« peer review ») de divers dossiers établis par la Belgique dans le cadre de l'exécution du Règlement REACH.

⁵ Le Forum national REACH est chargé d'assurer l'organisation de la concertation en vue d'une coordination des pratiques de contrôle en Belgique, notamment par l'établissement d'un Plan national de contrôle annuel, de s'associer à des projets de mise en œuvre harmonisée et à des projets de contrôle conjoints entre Etats membres, de veiller à la coordination de la participation éventuelle à des projets d'échange d'inspecteurs entre Etats membres, d'assurer le soutien au membre belge du Forum de l'Agence européenne des produits chimiques dans ses fonctions, d'élaborer le volet « mise en œuvre » du rapport annuel en exécution de l'article 127 du Règlement REACH, de formuler les avis destinés au Comité REACH concernant, entre autres, l'applicabilité des propositions de restrictions, et d'accomplir « chaque autre tâche » attribuée après concertation avec le Comité REACH.

différentes autorités que la cohérence entre les sanctions prévues dans les différentes législations et à prendre, le cas échéant, les mesures éventuelles de nature à pallier les incohérences significatives qui auraient été mises en évidence à la suite de ces évaluations. Les dispositions budgétaires liées à l'application de l'accord de coopération sont réglées à l'article 22 de l'accord de coopération, tandis que l'article 23 traite de la destination des diverses indemnisations payées par l'Agence européenne des produits chimiques instituée par l'article 76 du Règlement REACH. Enfin, le chapitre 5 de l'accord de coopération, comprenant les articles 24 à 27, traite des modalités d'évaluation et de résiliation de l'accord et des modalités de règlement des litiges, ainsi que de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération. Il convient également d'observer que la CIE REACH est expressément chargée de « ratifier » les projets de proposition ou de désignation des membres belges de l'Agence européenne des produits chimiques formulées par le Comité REACH (article 9, § 1^{er}, 1^o, de l'accord de coopération), de « ratifier » le protocole élaboré par le Comité REACH relatif au rôle de chacun des services de contrôle et aux modalités de contrôle (article 20, § 2, de l'accord de coopération), d'approuver le rapport annuel des coûts communs rédigé par le Comité REACH (article 22, § 8, de l'accord de coopération), de prendre connaissance du rapport annuel d'évaluation de l'exécution de l'accord de coopération approuvé par le Comité REACH (article 24 de l'accord de coopération) et de trancher, préalablement à toute saisine de la juridiction visée à l'article 92bis, §§ 5 et 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les litiges entre les parties concernant l'interprétation et l'exécution de l'accord de coopération qui n'auraient pas trouvé une solution au sein des structures de coordination mises en place par cet accord.

Ainsi conçu, l'accord de coopération appelle les observations qui suivent.

II. Observations concernant l'accord de coopération

A. Observations générales

1. Certaines dispositions de l'accord de coopération sont insuffisamment précises, laissant ainsi incertaine leur portée exacte et rendant difficile leur examen en parfaite connaissance de cause.

Outre ce qui sera dit dans d'autres observations, l'accent peut ainsi être mis sur les imprécisions suivantes :

a) L'article 3, § 1^{er}, 1^o à 6^o, énumère les points sur lesquels porte l'exécution coordonnée du Règlement REACH, que tend à organiser l'accord de coopération.

À ces points, le 7^o de l'article 3, § 1^{er}, ajoute le point suivant : « toute autre question qui nécessite une approche coordonnée ».

La question se pose toutefois de savoir si l'intention est en ce sens que d'autres mesures que celles expressément prévues par l'accord de coopération puissent être adoptées sans que celui-ci ne soit préalablement modifié et, si oui, par qui et selon quelle procédure.

Il est encore renvoyé, à ce sujet, à l'observation générale n° 2 (alinéa 3, a)).

b) L'article 3, § 2, est rédigé comme suit :

« Les parties au présent accord coordonnent l'élaboration d'une politique de contrôle intégrée des substances chimiques tout au long de leur cycle de vie, depuis leur fabrication ou leur introduction en Belgique jusqu'au stade de leur utilisation inclus, et échantent à cet effet des informations à l'occasion de l'exécution de l'article 125 du Règlement REACH ».

La section de législation se demande quelle est la portée concrète de cette disposition. Implique-t-elle que d'autres mesures que celles expressément prévues par l'accord de coopération (en particulier celles visées à l'article 17, 1^o, et aux articles 20 et 21) puissent être adoptées sans que celui-ci ne soit préalablement modifié et, si oui, par qui et selon quelle procédure ?

Il est également renvoyé, à ce sujet, à l'observation générale n° 2 (alinéa 3, a)).

c) L'objet précis des missions - en particulier de la mission de « coordination » visée à l'article 5 - attribuées au service fédéral désigné comme « Autorité compétente » au sens de l'article 121 du Règlement REACH n'apparaît pas clairement. La section de législation se demande notamment si cette mission de « coordination » couvre ou non d'autres tâches que celles indiquées à l'article 6.

Il n'apparaît pas non plus clairement si le service fédéral désigné comme « Autorité compétente » pour l'application de l'accord de coopération est appelé à être, en droit interne, la seule autorité désignée en qualité d'« Autorité compétente » pour l'application du Règlement REACH. Plusieurs dispositions de l'accord de coopération - en particulier l'article 1^{er}, 4^o, et l'article 3, § 1^{er}, 2^o, semblent aller en ce sens. Toutefois, d'une part, cette solution n'est nullement consacrée aux articles 5 et 6, qui ont pourtant pour objet de définir les tâches de l'« Autorité compétente » au sens de l'accord de coopération et, d'autre part, parmi les tâches que l'article 9, § 1^{er}, confie au comité REACH, il en est qui correspondent à des fonctions que le Règlement REACH attribue aux autorités compétentes désignées par les États membres.

Il est également renvoyé, sur ce point, à l'observation générale n° 3.

d) L'article 17, 1°, prévoit l'établissement d'un « Plan national de contrôle annuel », et ce « pour coordonner la politique de contrôle en Belgique ». En son dernier alinéa, il indique que « les parties au présent accord accordent le timing pour l'élaboration de leurs plans de contrôle individuels, en vue d'une coordination efficace dans la préparation du plan national de contrôle ».

Telle qu'ainsi rédigée, cette disposition de l'accord de coopération ne permet pas de déterminer clairement l'objet et la portée concrète du Plan national de contrôle annuel. Elle ne permet pas davantage d'apercevoir si chacune des parties à l'accord de coopération s'engage à élaborer les « plans de contrôle individuels » que vise le texte. En outre, même si le texte de l'accord de coopération semble donner lieu à penser que l'accord conçoit l'élaboration des plans de contrôle individuels comme un élément de la préparation du Plan national de contrôle, ce qui, logiquement, implique que les plans de contrôle individuels soient élaborés avant l'adoption définitive du Plan national de contrôle, la question reste toutefois posée si l'élaboration des plans de contrôle individuel précède ou non l'adoption définitive du Plan national de contrôle.

Enfin, il y a encore lieu d'observer que l'accord de coopération est en défaut d'indiquer quelles sont les « autorités compétentes » chargées d'approuver le Plan national de contrôle annuel.

e) La portée et l'objet précis de la mission, que l'article 17, 6°, attribue au Forum national REACH, de donner des avis concernant « l'applicabilité des propositions de restrictions », n'apparaissent pas clairement.

f) L'article 21, § 2, prévoit ce qui suit :

« Les parties au présent accord, pour ce qui concerne les infractions au Règlement REACH, évaluent la cohérence de la procédure en matière de sanctions entre les différentes autorités et la cohérence entre les sanctions dans leurs législations respectives. Si les résultats de l'évaluation mettent en évidence des incohérences significatives, les parties au présent accord délibèrent sur les mesures éventuelles. Chaque partie tient compte du résultat de l'évaluation et de la concertation, et adapte, le cas échéant, les sanctions dans sa législation ou sa politique de sanction ».

Cette disposition est à mettre en rapport avec le fait que, comme l'a indiqué la section de législation du Conseil d'État à diverses reprises, les mesures à prendre pour incriminer le non-respect du Règlement REACH relevant tantôt de la compétence des Régions et tantôt de celle de l'autorité fédérale, il s'indique que lesdites autorités harmonisent les politiques qu'elles entendent mener en la matière ⁶.

Tel qu'il est rédigé, l'article 21, § 2, manque cependant de précision. Ainsi, la section de législation se demande quelle est sa portée réelle, si les engagements qui seraient pris correspondent à des obligations juridiques - ce qui devrait mieux ressortir de l'accord de coopération de même que les conséquences attachées en cas de non-respect de ces obligations - ou s'il s'agit uniquement d'engagements politiques, et à qui incomberaient les obligations qui sont prévues.

2. Il résulte de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que les accords de coopération qui, comme tel est le cas de l'accord de coopération à l'examen, portent sur des matières réglées par la loi, le décret ou l'ordonnance ou pourraient grever l'État, les Communautés ou les Régions ou lier des Belges individuellement, ne peuvent avoir d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs concernés.

La nécessité d'un assentiment préalable signifie notamment que l'ensemble des obligations auxquelles se soumettent les parties à un accord de coopération doivent, dans la mesure où elles entrent dans le champ d'application de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, être connues des législateurs concernés au moment où ils donnent leur assentiment. Il s'ensuit que l'accord lui-même doit énoncer l'ensemble des règles qui lient les parties, et qu'il n'a pas à être complété par des règles qu'adopteraient les organes créés, le

⁶ Voir en particulier les avis suivants : l'avis 45.900/3, donné le 10 février 2009, sur l'avant-projet devenu la loi du 10 septembre 2009 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé (Doc. parl., Chambre, 2008-2009, n° 2093/1, pp. 23 à 26) ; l'avis 46.246/3, donné le 7 avril 2009, sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 avril 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 décembre 2008 portant exécution du titre XVI du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et modifiant plusieurs autres arrêtés ; et l'avis 48.296/4, donné le 14 juin 2010, sur l'avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 22 juillet 2010 portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics (Doc. parl., Parl. wall., 2009-2010, n° 203/1, p. 46).

cas échéant, par l'accord ⁷, réserve faite des règles qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, telles que des règles internes propres au fonctionnement des organes ⁸. En l'espèce, s'exposent à cet égard à critique, à moins qu'elles ne doivent être interprétées de manière conciliante, ce qui ne ressort pas a priori de leur rédaction :

a) l'article 3, § 1^{er}, 7°, et l'article 3, § 2, si ces dispositions sont à comprendre en ce sens qu'elles appellent l'adoption d'autres mesures que celles expressément prévues par l'accord de coopération, sans que celui-ci ne soit préalablement modifié ⁹ ;

b) l'article 6, 4°, en tant qu'il prévoit que c'est « d'une manière à convenir » - sans autre forme de précision - que doit être assuré l'accès à l'information visé par cette disposition ¹⁰ ;

c) l'article 6, 6°, qui charge le Comité REACH de confier à l'Autorité compétente la mise en œuvre de tâches nouvelles, selon les modalités qu'il détermine ;

d) l'article 9, § 2, qui permet au Comité REACH de déléguer à l'Autorité compétente l'exécution d'une ou de plusieurs de ses tâches, aux conditions qu'il fixe ¹¹ ;

⁷ Voir en ce sens divers avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment les avis suivants l'avis 24.479/VR, donné le 24 octobre 1995, sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 janvier 1977 portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages (*Doc. parl.*, C.R.W., 1995-1996, n° 162/1, annexes, pp. 3 et 4) ; l'avis 35.424/VR, donné le 24 juin 2003, sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 29 avril 2004 octant approbation de l'accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté Germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2003-2004, n° 675/1, pp. 20 et 21) ; l'avis 42.387/VR, donné le 27 mars 2007, sur l'avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007 (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2411/1, pp. 33 à 35).

⁸ Peuvent être considérés comme répondant à ces critères, l'article 4, § 1^{er}, en tant qu'il charge le Comité REACH d'arrêter les procédures et mesures nécessaires à l'échange sécurisé des données entre des personnes désignées par les autorités fédérales et régionales en vue d'exécuter le Règlement REACH, l'article 4, § 2, en tant qu'il charge le Comité REACH de déterminer le contenu de l'information et les modalités d'organisation de l'échange d'information entre les personnes désignées par les autorités fédérales et régionales en vue d'exécuter le Règlement REACH, de même que l'article 12, §§ 2 et 3, en tant que le Comité REACH est chargé de déterminer les conditions d'exécution des tâches du Comité scientifique REACH, ainsi que les conditions auxquelles celui-ci rend des avis.

⁹ Voir l'observation générale n° 1, a) et b), ci-dessus.

¹⁰ Sur l'article 6, 4°, voir aussi l'observation générale n° 5, b).

¹¹ Voir en outre, à propos de cette disposition, l'observation générale n° 3.

e) l'article 17, 7°, qui permet au Comité REACH d'attribuer des tâches nouvelles au Forum national REACH ;

f) l'article 20, § 2, qui renvoie à un « protocole » élaboré par le Comité REACH et ratifié par la CIE REACH pour la détermination du rôle de chacun des services de contrôle et des modalités de leur coopération.

3. Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération prévu par l'article 92*bis* 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 ¹².

S'exposent dès lors à critique au regard de ce principe les dispositions de l'accord de coopération relatives aux missions du service fédéral désigné comme « Autorité compétente » pour l'application de l'accord, si et dans la mesure où ces dispositions sont à comprendre en ce sens que ledit service est appelé à être, en droit interne, la seule autorité désignée en qualité d'« Autorité compétente » pour l'application du Règlement REACH ¹³. En effet, cela reviendrait à charger un service fédéral d'exercer des attributions qui, pour certaines d'entre elles, relèvent des compétences exclusives des Régions.

L'article 9, § 2, s'expose aussi à critique sur ce point, du fait qu'il permet au Comité REACH de déléguer au service fédéral désigné comme « Autorité compétente » l'exécution d'une ou de plusieurs de ses tâches, y compris des tâches relevant des compétences exclusives des Régions.

Enfin, il ne peut pas non plus être admis que, comme le prévoit l'article 10, § 3, ce soient uniquement des ministres fédéraux qui aient le pouvoir de désigner les membres du Comité scientifique REACH, alors que les attributions de ce Comité se rattachent aussi bien aux compétences des Régions qu'à celles de l'autorité fédérale.

4. De nombreuses dispositions de l'accord de coopération font référence à l'intervention de services déterminés, précisément identifiés, de l'autorité fédérale ou des régions.

¹² Cour constitutionnelle, arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994.

¹³ Voir sur ce point l'observation générale n° 1, c).

Comme l'a déjà observé la section de législation ¹⁴, 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, des différents services ou institutions considérés comme les plus à même de remplir les diverses tâches prévues dans l'accord de coopération, et ce en vue d'assurer l'exécution du Règlement REACH.

L'attention est attirée sur ce que le procédé utilisé implique, en outre, l'obligation, particulièrement lourde, de conclure un accord de coopération subséquent et de soumettre celui-ci à l'assentiment de tous les législateurs concernés, dans les cas où l'une des parties souhaiterait désigner un ou des autres organismes que celui ou ceux qui avaient été initialement prévus. Mieux vaut, dès lors, éviter de désigner nommément les organismes compétents dans l'accord de coopération lui-même, et laisser chaque niveau de pouvoir procéder seul à cette désignation.

5. L'accord de coopération contient diverses dispositions touchant à l'accès du public à l'information.

Il y a lieu, à ce sujet, d'observer ce qui suit :

a) Selon l'article 4, § 4, « la législation en matière de publicité de l'administration et d'accès du public à l'information environnementale de l'État fédéral et les [lire : 'des'] Régions s'applique, suivant le cas, aux documents dont disposent le Comité REACH, le Comité scientifique REACH et le Forum national REACH ».

On ne peut toutefois perdre de vue que, le plus souvent, voire dans tous les cas, les informations que sont appelées à détenir les organes que crée l'accord de coopération seront des informations environnementales au sens 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, faite à Aarhus le 25 juin 1998 (ci-après, la convention d'Aarhus), ainsi que de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la

¹⁴ Voir déjà, sur ce point, les avis suivants de la section de législation du Conseil d'État : 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 œuvre 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 ; et l'avis 46.688/VR, donné le 23 juin 2009, 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 œuvre 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).

directive 90/313/CEE du Conseil (ci-après la directive 2003/4/CE) ¹⁵. En outre, les organes créés par l'accord de coopération sont incontestablement des « autorités publiques » au sens des textes qui viennent d'être indiqués ¹⁶.

Or, il résulte tant de la convention d'Aarhus que de la directive 2003/4/CE que toute information environnementale détenue par une autorité publique doit, sous réserve de certaines exceptions précisément circonscrites, être mise à la disposition de toute personne qui en fait la demande, et ce dès que possible et en tout cas dans un délai déterminé, qui est en principe d'un mois, pouvant, dans certains cas, être porté à deux mois ¹⁷.

Force est de constater qu'un mécanisme en vertu duquel un organe créé par l'accord de coopération, saisi d'une demande d'accès à une information qu'il détient mais qui émane d'une autorité ou d'un service fédéral ou régional, renverrait cette demande à l'autorité ou au service fédéral ou régional concerné, est, pour le moins, de nature à compromettre l'exécution de l'obligation qui vient d'être rappelée.

En outre, les organes que crée l'accord de coopération détiendront inévitablement des informations n'émanant pas d'une autorité ou d'un service fédéral ou régional.

Par ailleurs, l'article 4, § 1^{er}, impose aux personnes qu'il vise le respect du secret professionnel « à l'égard des données confidentielles en vertu de la législation applicable en matière de publicité de l'administration (et) d'accès du public à l'information environnementale ». Or, si l'article 4, paragraphes 1^{er} et 2, de la directive 2003/4/CE permet aux États membres de prévoir, dans certaines circonstances, qu'une demande d'information environnementale peut être rejetée et si, en vertu de l'article 4, paragraphe 3, de la même directive, un État membre, s'il prévoit des exceptions, peut élaborer un catalogue de critères permettant à l'autorité concernée de statuer sur la suite à donner à une demande, l'article 4, paragraphe 2, alinéa 2, de la directive impose l'obligation, lorsqu'il est envisagé de refuser l'accès à une information, de « (tenir compte) dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information », de manière à s'assurer que, « dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation (soit) mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer ». En conséquence, comme l'a relevé récemment la Cour de justice de l'Union européenne, « l'article 4 de la directive 2003/4 doit être interprété en ce sens que la mise en balance qu'il prescrit de l'intérêt public servi par la divulgation d'une information environnementale et de l'intérêt particulier servi par le refus de divulguer doit être pratiquée dans chaque cas particulier soumis aux autorités compétentes, quand bien même le législateur

¹⁵ Voir l'article 2, § 3, de la convention d'Aarhus et l'article 2, 1), de la directive 2003/4/CE.

¹⁶ Voir l'article 2, § 2, de la convention d'Aarhus et l'article 2, 2), de la directive 2003/4/CE.

¹⁷ Voir sur ce point l'article 4, § 7, de la convention d'Aarhus et l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2003/4/CE.

national déterminerait par une disposition à caractère général des critères permettant de faciliter cette appréciation comparée des intérêts en présence »¹⁸.

En conséquence de ce qui vient d'être exposé, plutôt que de se limiter à renvoyer aux législations de l'État fédéral et des Régions, l'accord de coopération doit être revu pour organiser l'accès du public aux informations environnementales détenues par les organes que crée l'accord¹⁹, et ce dans le respect des règles et des principes fixés par la convention d'Aarhus et par la directive 2003/4/CE.

b) L'article 6, 4°, charge l'Autorité compétente d'« assurer l'accès à l'information concernant l'exécution du Règlement REACH et en particulier l'accès à l'information qui est consultable dans les bases de données visées à l'article 77, deuxième alinéa [²⁰], e), du Règlement REACH, d'une manière à convenir, et en tenant compte des exigences et circonstances sur lesquelles l'Autorité compétente n'a pas prise ».

Ainsi rédigée, cette disposition laisse incertain le point de savoir si elle vise autre chose que l'accès aux informations consultables contenues dans les bases de données visées à l'article 77, § 2, e), du Règlement REACH.

En tout état de cause, on ne peut perdre de vue que c'est à l'Agence européenne des produits chimiques que les articles 77, § 2, e), et 119 du Règlement REACH imposent l'obligation d'assurer au public l'accès aux informations que vise l'article 77, § 2, e). La section de législation n'aperçoit donc pas pourquoi prévoir dans l'accord de coopération qu'il incombe à l'Autorité compétente d'assurer au public l'accès à ces informations.

Pour le surplus :

- en ce qui concerne les mots « d'une manière à convenir », il est renvoyé à l'observation générale n° 2 (alinéa 3, b)) ;

¹⁸ C.J.U .E ., 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu, C-266/09.

¹⁹ On précise que si, en réglant l'accès aux informations détenues par les organes qu'il crée, l'accord de coopération peut déterminer les exceptions dont il estime devoir assortir le droit d'accès à ces informations, il convient cependant de tenir compte du régime particulier de répartition des compétences entre l'État, les Communautés et les Régions résultant de l'article 32 de la Constitution, en ce qui concerne les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs qui sont justifiées par des motifs tenant à la protection d'intérêts déterminés : selon ce régime, chaque niveau de pouvoir est compétent - et seul compétent - pour fixer les exceptions au droit d'accès aux documents administratifs qui sont justifiées par des motifs tenant à la protection d'intérêts qui relèvent de ses compétences propres, ces exceptions étant applicables à toutes les institutions qui détiennent de tels documents (voir l'avis 38.943/2/V de la section de législation du Conseil d'État, donné le 5 septembre 2005 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 mars 2006 modifiant le livre 1^{er} du Code de l'environnement pour ce qui concerne le droit d'accès du public à l'information en matière d'environnement (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2005-2006, n° 309/1, pp. 20 à 22)).

²⁰ Lire : § 2.

- quant à l'obligation de « (tenir) compte des exigences et circonstances sur lesquelles l'Autorité compétente n'a pas prise », la section de législation n'aperçoit pas quelle en est la signification exacte.

6. En conclusion, l'accord doit être réexaminé afin de tenir compte des observations générales qui précèdent et les exposés des motifs des textes d'assentiment doivent également être complétés afin de rencontrer les diverses interrogations mises en avant par la section de législation quant à la portée qu'il convient de donner à certaines dispositions de l'accord de coopération, pour autant, bien évidemment, que les précisions ainsi portées s'inscrivent dans le champ d'application de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été rappelé ci-dessus.

B. Observations particulières

Article 10

Selon le paragraphe 4, alinéa 3, les membres du Comité scientifique REACH « qui ne répondent plus aux critères des paragraphes 1^{er} et 2, ainsi que les membres qui ne satisfont plus aux dispositions pertinentes du règlement d'ordre intérieur visé à l'article 11, § 1^{er}, sont considérés comme démissionnaires ».

Un régime conçu de la sorte est admissible quand il s'agit de vérifier l'existence de circonstances purement objectives, non susceptibles de donner lieu à contestation. Ainsi en va-t-il, par exemple, quand il apparaît, en cours de mandat, qu'un expert ne répond plus à la condition, prévue par l'article 10, § 2, alinéa 1^{er} ; de faire partie d'une institution universitaire ou scientifique en Belgique ou à l'étranger.

D'autres cas de figure peuvent, par contre, prêter à contestation, comme, par exemple, lorsqu'il est estimé qu'un membre du Comité scientifique REACH manque de l'impartialité et de l'indépendance que requiert l'article 10, § 2, alinéa 2. En pareille hypothèse, il ne peut être admis que l'intéressé soit simplement « considéré comme démissionnaire ». Il convient plutôt de prévoir l'organisation d'une procédure destinée à inviter l'intéressé à démissionner de ses fonctions et, le cas échéant, à décider de l'en démettre, après lui avoir donné la faculté de faire valoir ses explications.

L'accord de coopération sera revu en conséquence.

Article 26

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 membres de la juridiction autres que le président et déterminer le règlement des frais de fonctionnement de celle-ci.

C. Observations finales quant à la qualité rédactionnelle de l'accord de coopération

1. Le texte de l'accord de coopération doit être revu pour assurer la concordance entre les versions française et néerlandaise. À titre d'exemples :

- à l'article 4, § 1^{er}, dans la version néerlandaise, on lit : « ondermeer inzake de gegevens die », tandis que dans la version française, on lit « à l'égard des données » ;

- à l'article 7, § 5, dans la version néerlandaise, on lit : « mits die [technieken] economisch haalbaar en technisch uitvoerbaar zijn », tandis que dans la version française, on lit : « appropriées, lorsque [ces technologies] sont économiquement et techniquement viables » ;

- à l'article 9, § 1^{er}, 1^o, alinéa 1^{er} : comparer dans la version française, les mots « 1^o formuler un projet de proposition ou de désignation des membres belges des organes de l'Agence particulièrement concernant: », avec, dans la version néerlandaise, les mots « een voorstel van voordracht, aanwijzing of benoeming van de Belgische leden in de organen van het Agentschap formuleren, zoals bedoeld in artikel 3, § 1, 3^o. » ;

- à l'article 9, § 1^{er}, 1^o, alinéa 2 : comparer dans la version française, les mots « Le Comité REACH soumet à la CIE REACH pour ratification, ces projets de proposition ou de désignation », avec, dans la version néerlandaise, les mots « Het Comité REACH legt deze voorstellen ter voordracht, aanwijzing of benoeming » ;

- à l'article 9, § 1^{er}, 2^o et 6^o, dans la version néerlandaise, on lit : « in toepassing van » tandis que dans la version française, on lit « en exécution de » ;

- à l'article 10, § 1^{er}, onzième tiret, la version française se réfère à la notion de « réduction », alors que le mot « voorkoming » est utilisé dans la version néerlandaise ;

- à l'article 18, alinéa 4, la version française fait état de « compétences spécifiques régionales et fédérales dont lui-même ne dispose pas », là où la version néerlandaise vise « de specifieke gewestelijke en federale expertise waarover zij niet beschikt ». Sans doute convient-il de revoir la version française à la lumière de la version néerlandaise du texte.

2. Le texte français de l'accord de coopération contient des erreurs. À titre d'exemples :

- à l'article 5, alinéa 2, sans doute s'agit-il de lire : « Afin de pouvoir dûment exécuter les tâches qui lui incombent en vertu du Règlement REACH, » ;

- à l'article 6, 2° : « le [remplissage] du secrétariat » ;

- à l'article 6, 3° : « [l'entretien] de la communication » ;

- à l'article 6, 6° : « toute autre tâche que le Comité REACH [la] confie » ;

- à l'article 23, « [l]es montants (.. .) sont versés par l'Agence sur les comptes respectifs qui sont enrôlé à ce but désignés par les parties au présent accord, en adéquation avec les activités correspondantes qu'elles ont pris en charge ».

3. Le texte néerlandais nécessite également d'être revu en ce qui concerne la correction de la langue. À titre purement indicatif, l'accent peut être mis sur les dispositions suivantes de l'accord :

- à l'article 1^{er}, 5°, 6° et 7°, il y a lieu de lire respectivement « REACH Comité » au lieu de « Comité REACH », « Wetenschappelijk REACH Comité » au lieu de « Wetenschappelijk Comité REACH » et « Nationaal REACH Forum » au lieu de « Forum Nationaal REACH ». Ceci vaut également pour l'ensemble du texte ;

- à l'article 4, § 3, il convient d'écrire « de noodzaak hiervan kunnen aantonen » au lieu de « kunnen aantonen hieraan nood te hebben » ;

- à l'article 6, 5°, il y a lieu d'écrire « nadere regels » au lieu de « modaliteiten » ;

- à l'article 7, § 1^{er}, il y a lieu de remplacer les mots « aangeduide persoon » par les mots « aangewezen persoon » ;

- à l'article 7, § 2, il convient d'écrire « aangewezen » au lieu de « aangeduid » ;

- à l'article 9, § 1^{er}, 3° et 4 °, les mots « in toepassing van » doivent être remplacés par les mots « met toepassing van ».

4. À l'article 20, § 2, il y a lieu, compte tenu de la définition reprise à l'article 1^{er}, 8°, d'omettre le mot « élargie », dans la version française, et le mot « uitgebreide », dans la version néerlandaise de l'accord.

III. Observation sur l'avant-projet de décret d'assentiment

L'intitulé et l'article unique seront complétés par la date de signature de l'accord de coopération.

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. SMETS,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	L. DETROUX,	
	H. COUSY,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	
	C. GIGOT,	greffiers.
	A. GOOSSENS.	

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY