

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.842/3
VAN 5 JULI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 16 juni 2011 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting, verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH)’, heeft het volgende advies gegeven:

1. 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, in te stemmen met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH).

3. Over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, op 1 maart 2011 advies 49.218/VR gegeven, dat luidt:

(vertaling)

“I. Strekking van het voorontwerp

Het voorliggende voorontwerp van decreet strekt, wat het Waalse Gewest betreft, tot instemming met het samenwerkingsakkoord van ...² tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH). Zoals vermeld in de aanhef van het samenwerkingsakkoord, is het voorontwerp het gevolg van de beslissing van de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu, uitgebreid voor REACH, van 22 oktober 2008, op basis waarvan geoordeeld is dat het wenselijk is bevoegdheden van de federale en gewestelijke overheden en bevoegdheden van de gemeenschappen³ gezamenlijk te regelen in een samenwerkingsakkoord om te zorgen voor een gecoördineerde en doeltreffende

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

² Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: De datum van dit akkoord staat niet in het dossier dat aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is overgezonden.

³ Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: Wat de gemeenschappen betreft, wordt in de aanhef van het samenwerkingsakkoord verwezen naar het samenwerkingsakkoord van 10 december 2003 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest voor de samenwerking tussen de beleidsdomeinen van milieu en gezondheid.

tenuitvoerlegging van de bepalingen van EG-verordening nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 'inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie' (hierna de 'REACH-verordening' genoemd).

Daartoe wordt in artikel 3, §§ 1 en 2, van het samenwerkingsakkoord, dat 27 artikelen bevat, bepaald waarop de gecoördineerde tenuitvoerlegging van de REACH-verordening betrekking heeft, en worden bij artikel 3, § 3, ervan verscheidene instanties opgericht die de uitwerking van een geïntegreerd beleid voor de controle van chemische stoffen over hun hele levenscyclus moeten coördineren, namelijk het REACH-comité, het Wetenschappelijk REACH-comité en het Nationaal REACH-forum. In de artikelen 7 tot 9 van het samenwerkingsakkoord wordt de samenstelling van het REACH-comité vastgesteld, alsook de taken die eraan worden toegekend⁴, en wordt dat Comité ermee belast zijn huishoudelijk reglement vast te stellen; in de artikelen 10 tot 14 enerzijds en de artikelen 15 tot 17 anderzijds wordt hetzelfde bepaald voor wat respectievelijk het Wetenschappelijk REACH-comité⁵ en het Nationaal REACH-forum⁶ betreft. In artikel 5 van het samenwerkingsakkoord wordt ook de 'bevoegde instantie' aangewezen in de zin van artikel 121 van de REACH-verordening, namelijk de dienst Risicobeheersing van het directoraat-generaal Leefmilieu van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu. De taken van die instantie worden opgesomd in artikel 6 van het akkoord. De FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie wordt in artikel 18 van het samenwerkingsakkoord aangewezen als de dienst voor technische ondersteuning

⁴ Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: Het REACH-comité wordt er onder meer mee belast de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu, uitgebreid voor REACH, voorstellen te doen van voordracht, aanwijzing of benoeming van de Belgische leden voor of in de organen van het Europees Agentschap voor chemische stoffen, een officiële Belgische vertegenwoordiger aan te wijzen voor elke vergadering van het Comité bedoeld in artikel 133 van de REACH-verordening, voorstellen te doen met betrekking tot de leden van het Wetenschappelijk REACH-comité, de lijst op te maken van de deskundigen die bereid zijn zitting te hebben in de werkgroepen van de comités ter uitvoering van artikel 87 van de REACH-verordening, kennis te nemen van en een standpunt in te nemen aangaande verschillende gevallen bepaald in de REACH-verordening, te zorgen voor overleg met het Nationaal REACH-forum en te zijner attentie een advies uit te brengen over het nationaal controlebeleidsplan, afspraken te maken inzake de informatie-uitwisseling tussen de verschillende personen die belast zijn met de tenuitvoerlegging van de REACH-verordening en te voorzien in informatie-uitwisseling tussen de betrokken partijen met betrekking tot het beleid inzake chemische stoffen in milieuvergunningplichtige inrichtingen, en wijzigingen van het samenwerkingsakkoord voor te stellen.

⁵ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: Het Wetenschappelijk REACH-comité wordt ermee belast diverse gemotiveerde adviezen uit te brengen over een aantal technische aspecten, en de collegiale toetsing te verrichten ('peer review') van verscheidene dossiers samengesteld door België in het kader van de tenuitvoerlegging van de REACH-verordening.

⁶ Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: Het Nationaal REACH-forum wordt ermee belast het overleg te organiseren voor de coördinatie van de controlemethodes in België, onder meer door het opstellen van een jaarlijks nationaal controlebeleidsplan, zich aan te sluiten bij projecten voor een geharmoniseerde handhaving en bij gezamenlijke controleprojecten van de lidstaten, toe te zien op de coördinatie van de eventuele deelname aan projecten voor uitwisseling van inspecteurs tussen lidstaten, het Belgische lid van het Forum van het Europees Agentschap voor chemische stoffen bij zijn taken te ondersteunen, het onderdeel 'handhaving' van het jaarverslag uit te werken ter uitvoering van artikel 127 van de REACH-verordening, adviezen te geven aan het REACH-comité over onder meer de afdwingbaarheid van de voorstellen voor beperkingen, en 'elke andere taak' te vervullen die aan het Forum is toegewezen na overleg met het REACH-comité.

belast met de tenuitvoerlegging van artikel 124, tweede alinea, van de REACH-verordening, en in dat verband belast met het beheer van de nationale helpdesk die het mogelijk maakt technische ondersteuning te bieden zodat aan fabrikanten, importeurs, downstreamgebruikers en overige belanghebbende partijen informatie kan worden verstrekt over hun respectieve verantwoordelijkheden en verplichtingen overeenkomstig de REACH-verordening, met name wat de registratie van stoffen betreft. De coördinatie tussen de verschillende federale en gewestelijke inspectiediensten wordt geregeld in de artikelen 19 en 20 van het samenwerkingsakkoord. In artikel 20, § 2, wordt het REACH-comité bovendien belast met het uitwerken van een protocol, dat bekrachtigd moet worden door de Interministeriële Conferentie voor Leefmilieu, dat voor REACH met verscheidene federale ministers wordt uitgebreid (hierna 'ICL REACH' genoemd), waarin de taak van elke controledienst wordt omschreven en de nadere regels voor samenwerking worden vastgesteld. De partijen bij het samenwerkingsakkoord verbinden zich er in artikel 21 van het samenwerkingsakkoord bovendien toe in hun respectieve regelgeving in sancties te voorzien voor overtredingen van de bepalingen van de REACH-verordening, de samenhang zowel van de strafprocedures van de verschillende overheden als van de straffen waarin bij de verschillende wetten wordt voorzien te evalueren, en in voorkomend geval de eventuele maatregelen uit te vaardigen om belangrijke inconsistenties die bij die evaluaties aan het licht zouden zijn gekomen, te verhelpen. Artikel 22 van het samenwerkingsakkoord heeft betrekking op de begrotingsbepalingen die verband houden met de toepassing van het samenwerkingsakkoord, terwijl artikel 23 de bestemming regelt van de verschillende vergoedingen betaald door het Europees Agentschap voor chemische stoffen, opgericht bij artikel 75 van de REACH-verordening. Hoofdstuk 5 van het samenwerkingsakkoord, ten slotte, dat de artikelen 24 tot 27 bevat, heeft betrekking op de regels voor de evaluatie en de opzegging van het akkoord, de regels voor de beslechting van geschillen, en op de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord. Er behoort tevens op gewezen te worden dat de ICL REACH uitdrukkelijk belast wordt met de 'bekrachtiging' van de voorstellen van voordracht, aanwijzing of benoeming van de Belgische leden van het Europees Agentschap voor chemische stoffen gedaan door het REACH-comité (artikel 9, § 1, 1°, van het samenwerkingsakkoord), de 'bekrachtiging' van het protocol opgemaakt door het REACH-comité betreffende de taak van elk van de controlediensten en de wijze van samenwerking (artikel 20, § 2, van het samenwerkingsakkoord), de goedkeuring van het jaarlijkse verslag over de gemeenschappelijke kosten opgemaakt door het REACH-comité (artikel 22, § 8, van het samenwerkingsakkoord), het kennisnemen van het door het REACH-comité goedgekeurde jaarlijkse verslag betreffende de evaluatie van de uitvoering van het samenwerkingsakkoord (artikel 24 van het samenwerkingsakkoord), en de beslechting van de geschillen tussen de partijen betreffende de uitlegging en de uitvoering van het samenwerkingsakkoord die niet opgelost konden worden binnen de coördinatiestructuren die bij dat akkoord in het leven zijn geroepen, alvorens enig rechtscollege wordt geadieerd zoals bedoeld in artikel 92bis, §§ 5 en 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Aldus opgevat geeft het samenwerkingsakkoord aanleiding tot de volgende opmerkingen.

II. Opmerkingen betreffende het samenwerkingsakkoord

A. Algemene opmerkingen

1. Sommige bepalingen van het samenwerkingsakkoord zijn te vaag, waardoor onzekerheid blijft bestaan omtrent hun precieze strekking en het moeilijk is ze met volle kennis van zaken te onderzoeken.

Naast datgene wat elders wordt opgemerkt, kan de aandacht aldus gevestigd worden op de volgende onduidelijkheden:

a) In artikel 3, § 1, 1° tot 6°, worden de punten opgesomd waarop de gecoördineerde tenuitvoerlegging van de REACH-verordening, die men bij het samenwerkingsakkoord beoogt te regelen, betrekking heeft.

Bij 7° van artikel 3, § 1, wordt daaraan het volgende punt toegevoegd: 'elke andere zaak die een gecoördineerde aanpak vereist'.

De vraag rijst evenwel of het de bedoeling is dat andere maatregelen dan die uitdrukkelijk genoemd in het samenwerkingsakkoord uitgevaardigd mogen worden zonder dat dat akkoord eerst gewijzigd wordt, en zo ja, door wie en volgens welke procedure.

Wat dat betreft wordt ook nog verwezen naar algemene opmerking 2 (derde alinea, a)).

b) Artikel 3, § 2, luidt als volgt:

'De partijen bij dit akkoord coördineren de uitwerking van een geïntegreerd controlebeleid van chemische stoffen over hun hele levenscyclus, vanaf hun vervaardiging of hun binnenbrengen in België, tot en met het stadium van hun gebruik, en wisselen daartoe informatie uit in uitvoering van artikel 125 van de REACH Verordening.'

De afdeling Wetgeving vraagt zich af wat de concrete strekking is van die bepaling. Houdt ze in dat andere maatregelen dan die uitdrukkelijk genoemd in het samenwerkingsakkoord (inzonderheid die genoemd in artikel 17, 1°, en in de artikelen 20 en 21) uitgevaardigd mogen worden zonder dat het akkoord eerst gewijzigd wordt, en zo ja door wie en volgens welke procedure?

Wat dat betreft wordt ook verwezen naar algemene opmerking 2 (derde alinea, a)).

c) Het is niet duidelijk wat precies de inhoud is van de taken die toegewezen worden aan de federale dienst die aangewezen wordt als 'bevoegde instantie' in de zin van artikel 121 van de REACH-verordening, inzonderheid van de 'coördinatie'-opdracht bedoeld in artikel 5. De afdeling Wetgeving vraagt zich meer bepaald af of die 'coördinatie'-opdracht al dan niet nog andere taken inhoudt dan die genoemd in artikel 6.

Het is evenmin duidelijk of de federale dienst die aangewezen wordt als 'bevoegde instantie' voor de uitvoering van het samenwerkingsakkoord geacht wordt in het interne recht de enige instantie te zijn die als 'bevoegde instantie' is aangewezen voor de uitvoering van de REACH-verordening. Verscheidene bepalingen van het samenwerkingsakkoord, inzonderheid artikel 1, 4°, en artikel 3, § 1, 2°, lijken zulks aan te geven. Enerzijds evenwel blijkt zulks geenszins uit de artikelen 5 en 6, die er nochtans toe strekken de taken van de 'bevoegde instantie' in de zin van het samenwerkingsakkoord te omschrijven, en anderzijds stemmen sommige taken die bij artikel 9, § 1, worden toevertrouwd aan het REACH-comité, overeen met taken die bij de REACH-verordening toegewezen worden aan de bevoegde instanties aangewezen door de lidstaten.

Wat dat betreft wordt ook verwezen naar algemene opmerking 3.

d) Artikel 17, 1°, bepaalt dat een 'nationaal controlebeleidsplan' wordt opgemaakt 'ter coördinatie van het controlebeleid in België'. In het laatste lid daarvan wordt bepaald dat '[d]e partijen bij dit akkoord [...] de timing voor het opstellen van hun individuele

controleplannen op elkaar [afstemmen], met het oog op een efficiënte coördinatie ter voorbereiding van het jaarlijkse nationaal controleplan⁷.

Zoals ze is geredigeerd kan op basis van die bepaling van het samenwerkingsakkoord niet duidelijk uitgemaakt worden wat de inhoud en de concrete strekking zijn van het jaarlijks nationaal controlebeleidsplan. Ze laat evenmin toe uit te maken of elk van de partijen bij het samenwerkingsakkoord zich ertoe verbindt de in de tekst genoemde 'individuele controleplannen' uit te werken. Bovendien blijft de vraag - ook al lijkt de tekst van het samenwerkingsakkoord de indruk te wekken dat het uitwerken van individuele controleplannen in het akkoord gezien wordt als een onderdeel van de voorbereiding van het nationaal controlebeleidsplan, wat logischerwijze inhoudt dat de individuele controleplannen uitgewerkt worden voordat het nationaal controlebeleidsplan definitief wordt goedgekeurd - of de individuele controleplannen uitgewerkt worden voor of na de definitieve goedkeuring van het nationaal controlebeleidsplan.

Ten slotte dient nog te worden opgemerkt dat in het samenwerkingsakkoord niet wordt aangegeven welke de 'bevoegde overheden' zijn die belast zijn met de goedkeuring van het jaarlijkse nationaal controlebeleidsplan.

e) De strekking en de precieze inhoud van de taak die bij artikel 17, 6°, aan het Nationaal REACH-forum wordt toegewezen om advies te verlenen met betrekking tot de 'afdwingbaarheid van voorstellen voor beperkingen', zijn niet duidelijk.

f) Artikel 21, §2, bepaalt het volgende:

'De partijen bij dit akkoord, voor wat betreft de inbreuken op de REACH-Verordening, evalueren de coherentie van de procedures inzake sancties tussen de verschillende overheden en de coherentie tussen de sancties in hun respectieve wetgeving. Wanneer het resultaat van de evaluatie significante incoherenties aantoonst, overleggen de partijen bij dit akkoord over de eventuele maatregelen. Elke partij houdt rekening met de uitkomst van de evaluatie en van het overleg, en past desgevallend de sancties in zijn wetgeving of zijn sanctiebeleid aan.'

Die bepaling heeft ermee te maken dat het, zoals de afdeling Wetgeving van de Raad van State herhaaldelijk heeft gesteld, geraden is, aangezien de te nemen maatregelen om de niet-naleving van de REACH-verordening strafbaar te stellen nu eens tot de bevoegdheid van de gewesten behoort, dan weer tot die van de federale overheid, dat de genoemde overheden hun beleid dat ze ter zake wensen te voeren onderling in overeenstemming brengen⁷.

⁷ Voetnoot 6 uit het geciteerde advies: Zie inzonderheid de volgende adviezen: advies 45.900/3 van 10 februari 2009 over het voorontwerp dat de wet van 10 september 2009 is geworden tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid (*Parl.St.* Kamer 2008-2009, nr. 2093/1, 23 tot 26); advies 46.246/3 van 7 april 2009 over een ontwerp dat het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2009 is geworden tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging van diverse andere besluiten en advies 48.296/4 van 14 juni 2010 over het voorontwerp dat het programmadecreet van het Waals Gewest van 22 juli 2010 is geworden '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' (*Parl.St.* W.Parl. 2009-2010, nr. 203/1, 46).

Zoals het is gesteld, is artikel 21, § 2, echter te vaag. Zo bijvoorbeeld vraagt de afdeling Wetgeving zich af wat de eigenlijke strekking daarvan is, of de verbintenissen die zouden worden aangegaan overeenstemmen met juridische verplichtingen - wat duidelijker zou moeten blijken uit het samenwerkingsakkoord, net als wat de gevolgen zijn in geval van niet-nakoming van die verplichtingen - dan wel of het louter om beleidsverbintenissen gaat, en op wie de bedoelde verplichtingen rusten.

2. Uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen blijkt dat samenwerkingsakkoorden die, zoals dat het geval is met het voorliggende samenwerkingsakkoord, betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie geregeld zijn, of de Staat, de gemeenschappen of de gewesten zouden kunnen bezwaren of de Belgen individueel zouden kunnen binden, pas uitwerking kunnen hebben nadat de betrokken wetgevers daarmee hebben ingestemd.

De noodzaak van voorafgaande instemming betekent onder meer dat de gezamenlijke verplichtingen die de partijen bij een samenwerkingsakkoord op zich nemen, voor zover ze onder de werkingssfeer van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vallen, door de betrokken wetgevers gekend moeten zijn op het tijdstip waarop ze hun instemming verlenen. Daaruit volgt dat het akkoord zelf alle regels die de partijen binden moet vermelden, en dat het niet mag worden aangevuld met regels die de in voorkomend geval bij het akkoord opgerichte organen zouden aannemen⁸, met uitzondering van de regels die niet onder de werkingssfeer vallen van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals interne regels die specifiek de werkwijze van de organen betreffen⁹.

Wat dat betreft zijn *in casu* de volgende artikelen vatbaar voor kritiek, tenzij eraan een verzoenende interpretatie gegeven moet worden, wat niet *a priori* blijkt uit de redactie ervan:

⁸ Voetnoot 7 uit het geciteerde advies: Zie in die zin diverse adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State, inzonderheid advies 24.479/VR van 24 oktober 1995 over het voorontwerp dat het decreet van het Waals Gewest van 16 januari 1997 is geworden 'portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages' (*Parl.St. W.Gew.R.* 1995-1996, nr. 162/1, bijlagen, 3 en 4); advies 35.424/VR van 24 juni 2003 over het voorontwerp dat het decreet van het Waals Gewest van 29 april 2004 is geworden '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' (*Parl.St. W.Parl.* 2003-2004, nr. 675/1, 20 en 21); advies 42.387/VR van 27 maart 2007 over het voorontwerp dat de wet van 15 mei 2007 is geworden houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol van Kyoto, afgesloten te Brussel, op 19 februari 2007 (*Parl.St. Senaat* 2006-2007, nr. 3-2411/1, 33 tot 35).

⁹ Voetnoot 8 uit het geciteerde advies: Kunnen worden beschouwd als artikelen die aan die criteria beantwoorden: artikel 4, § 1, voor zover erbij het REACH-comité ermee wordt belast de procedures en maatregelen vast te stellen die nodig zijn voor een veilige uitwisseling van gegevens tussen de personen die door de federale en gewestelijke overheden zijn aangewezen om de REACH-verordening uit voeren, artikel 4, § 2, voor zover erbij het REACH-comité ermee wordt belast te bepalen welke informatie wordt uitgewisseld tussen de personen die door de federale en gewestelijke overheden zijn aangewezen om de REACH-verordening uit te voeren en op welke wijze dat gebeurt, alsook artikel 12, §§ 2 en 3, voor zover erbij het REACH-comité ermee wordt belast de voorwaarden vast te stellen volgens welke het Wetenschappelijk REACH-comité zijn taken uitvoert, alsook de voorwaarden volgens welke het advies uitbrengt.

a) artikel 3, § 1, 7°, en artikel 3, § 2, indien deze bepalingen zo begrepen moeten worden dat ze aanleiding kunnen geven tot het uitvaardigen van andere maatregelen dan die waarin uitdrukkelijk is voorzien in het samenwerkingsakkoord, zonder dat dit eerst wordt gewijzigd¹⁰;

b) artikel 6, 4°, voor zover het bepaalt dat de toegang tot de informatie bedoeld in deze bepaling verleend wordt op een 'overeen te komen wijze', zonder nadere precisering¹¹;

c) artikel 6, 6°, waarbij het REACH-comité ermee wordt belast aan de bevoegde instantie de uitvoering van nieuwe taken toe te vertrouwen volgens de door het Comité bepaalde wijze;

d) artikel 9, § 2, op basis waarvan het REACH-comité, onder de door hem bepaalde voorwaarden, aan de bevoegde instantie de uitvoering van één of meer van haar taken kan delegeren¹²;

e) artikel 17, 7°, op basis waarvan het REACH-comité nieuwe taken kan toevertrouwen aan het Nationaal REACH-forum;

f) artikel 20, § 2, dat verwijst naar een 'protocol', uitgewerkt door het REACH-comité en bekrachtigd door de ICL REACH, waarin de taak van elke van de controlediensten en de wijze van samenwerking wordt vastgesteld.

3. Alhoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk leidt tot een beperking van de autonomie van de betrokken overheden, kan het sluiten van een samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis van de wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen niet leiden tot een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheid. Dat zou een schending betekenen van de door of krachtens de Grondwet ingestelde regels om de respectieve bevoegdheden te bepalen van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten¹³.

In het licht van dit principe rijzen er bezwaren tegen de bepalingen van het samenwerkingsakkoord die betrekking hebben op de opdrachten van de federale dienst die is aangewezen als 'bevoegde instantie' voor de toepassing van het akkoord, indien en in zoverre deze bepalingen aldus begrepen moeten worden dat de genoemde dienst in het interne recht geacht wordt de enige instantie te zijn die als 'bevoegde instantie' is aangewezen voor de uitvoering van de REACH-verordening¹⁴. Dat zou immers betekenen dat een federale dienst wordt belast met de uitoefening van taken waarvan er een aantal behoren tot de exclusieve bevoegdheden van de gewesten.

Artikel 9, § 2, stuit op dit vlak eveneens op kritiek, doordat het het REACH-comité in staat stelt om aan de als 'bevoegde instantie' aangewezen federale dienst de uitvoering toe te wijzen van één of meerdere van zijn taken, met inbegrip van taken die tot de exclusieve bevoegdheden van de gewesten behoren.

¹⁰ Voetnoot 9 uit het geciteerde advies: Cf. supra, algemene opmerking 1, a) en b).

¹¹ Voetnoot 10 uit het geciteerde advies: Zie ook, in verband met artikel 6, 4°, algemene opmerking 5, b).

¹² Voetnoot 11 uit het geciteerde advies: Zie ook, wat deze bepaling betreft, algemene opmerking 3.

¹³ Voetnoot 12 uit het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, arrest nr. 17/94 van 3 maart 1994.

¹⁴ Voetnoot 13 uit het geciteerde advies: Zie voor dit punt algemene opmerking nr. 1, c).

Ten slotte is het evenmin aanvaardbaar dat, zoals artikel 10, § 3, bepaalt, alleen federale ministers de bevoegdheid hebben om de leden van het Wetenschappelijk REACH-comité te benoemen. De taken van dit comité vallen immers evenzeer onder de bevoegdheden van de gewesten als onder die van de federale overheid.

4. Tal van bepalingen van het samenwerkingsakkoord verwijzen naar het optreden van welbepaalde, nauwkeurig geïdentificeerde diensten van de federale of gewestelijke overheid.

Zoals de afdeling Wetgeving reeds heeft opgemerkt¹⁵, is deze werkwijze niet adequaat.

Het is immers niet duidelijk om welke reden de federale overheid en de gewesten zouden moeten instemmen met de aanwijzing, door elk van hen, van de verschillende diensten of instellingen die het meest geschikt worden geacht om de verschillende taken te vervullen die bepaald zijn in het samenwerkingsakkoord, en dat teneinde te zorgen voor de uitvoering van de REACH-verordening.

De aandacht wordt erop gevestigd dat de gehanteerde werkwijze bovendien de bijzonder zware verplichting inhoudt om een daaropvolgend samenwerkingsakkoord te sluiten en dat ter goedkeuring voor te leggen aan alle betrokken wetgevers in de gevallen waarbij één van de partijen één of meerdere andere instanties wenst aan te wijzen dan de oorspronkelijk voorgeschreven instantie of instanties. Het is derhalve beter de bevoegde instanties niet bij naam te noemen in het samenwerkingsakkoord zelf, en elk bevoegdheidsniveau afzonderlijk deze aanwijzing te laten doen.

5. Het samenwerkingsakkoord bevat verschillende bepalingen die betrekking hebben op de toegang van het publiek tot informatie.

Hierover dienen de volgende opmerkingen te worden gemaakt:

a) Artikel 4, § 4, bepaalt: 'De wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur en toegang van het publiek tot milieu-informatie van de Federale Staat en de Gewesten is, al naargelang het geval, van toepassing op de documenten waarover het REACH-comité, het Wetenschappelijk REACH-comité en het Nationaal REACH-forum beschikken.'

Er mag evenwel niet over het hoofd worden gezien dat de informatie die de door het samenwerkingsakkoord ingestelde organen dienen te bewaren meestal, of zelfs altijd, milieu-informatie is zoals bedoeld in het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden, gesloten te Aarhus op 25 juni 1998 (hierna: het verdrag van Aarhus) en in richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de

¹⁵ Voetnoot 14 uit het geciteerde advies: Zie reeds in verband hiermee de volgende adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State: advies 25.732/9 van 9 december 1996 over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest 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; advies 46.688/VR van 23 juni 2009 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).

toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (hierna: richtlijn 2003/4/EG)¹⁶. De door het samenwerkingsakkoord ingestelde organen zijn daarenboven ontegenzeggelijk ‘overheidsinstanties’ zoals bedoeld in de aangegeven teksten¹⁷.

Uit zowel het verdrag van Aarhus als richtlijn 2003/4/EG blijkt evenwel dat elke milieu-informatie waarover een overheidsinstantie beschikt, behoudens bepaalde duidelijk omschreven uitzonderingen, ter beschikking moet worden gesteld van iedere persoon die erom vraagt, van zodra het mogelijk is en in ieder geval binnen een vastgestelde termijn van in principe een maand, in bepaalde gevallen uitbreidbaar tot twee maanden¹⁸.

Wanneer een door het samenwerkingsakkoord ingesteld orgaan een aanvraag ontvangt voor toegang tot informatie waarover het beschikt, maar die afkomstig is van een federale of gewestelijke overheid of dienst, en wanneer het orgaan die aanvraag zou doorsturen naar de betrokken federale of gewestelijke overheid of dienst, valt op te merken dat deze werkwijze op zijn minst de uitvoering in het gedrang brengt van de hierboven aangehaalde verplichting.

De door het samenwerkingsakkoord ingestelde organen zullen bovendien onvermijdelijk over informatie beschikken die niet van een federale of gewestelijke overheid of dienst afkomstig is.

Bij artikel 4, § 1, wordt voorts de erin bedoelde personen de naleving opgelegd van het beroepsgeheim ‘inzake de gegevens die vertrouwelijk zijn op grond van de toepasselijke wetgeving inzake de openbaarheid van bestuur en toegang van het publiek tot milieu-informatie’. Enerzijds staat artikel 4, leden 1 en 2, van richtlijn 2003/4/EG de lidstaten weliswaar toe om in bepaalde omstandigheden te bepalen dat een aanvraag om informatie kan worden verworpen, en kan een lidstaat weliswaar, krachtens artikel 4, lid 3, van dezelfde richtlijn, bij het bepalen van uitzonderingen een catalogus van criteria uitwerken die de betrokken overheid moet toelaten zich uit te spreken over het gevolg dat aan een aanvraag moet worden gegeven. Anderzijds evenwel wordt bij artikel 4, lid 2, tweede alinea, van de richtlijn de verplichting opgelegd om, wanneer overwogen wordt de toegang tot informatie te weigeren, ‘voor het specifieke geval [...] het met bekendmaking gediende openbare belang’ in acht te nemen, waarbij men zich ervan vergewist dat ‘in elk afzonderlijk geval [...] het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking [dient] te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken’. Zoals het Hof van Justitie van de Europese Unie onlangs heeft geoordeeld, moet dienovereenkomstig ‘artikel 4 van richtlijn 2003/4 [...] aldus worden uitgelegd dat de daarin voorgeschreven afweging van het algemene belang dat met openbaarmaking van milieu-informatie is gediend, tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken, dient plaats te vinden in elk afzonderlijk geval dat aan de bevoegde autoriteiten wordt voorgelegd, ook wanneer de nationale wetgever in een bepaling van algemene strekking criteria heeft vastgelegd die deze vergelijkende beoordeling van de betrokken belangen kunnen vergemakkelijken’¹⁹.

¹⁶ Voetnoot 15 uit het geciteerde advies: Zie artikel 2, lid 3, van het verdrag van Aarhus en artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/4/EG.

¹⁷ Voetnoot 16 uit het geciteerde advies: Zie artikel 2, lid 2, van het verdrag van Aarhus en artikel 2, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG.

¹⁸ Voetnoot 17 uit het geciteerde advies: Zie in dezen artikel 4, lid 7, van het verdrag van Aarhus en artikel 3, lid 2, van richtlijn 2003/4/EG.

¹⁹ Voetnoot 18 uit het geciteerde advies: HvJEU, 16 december 2010, Stichting Natuur en Milieu, C-266/09.

Veeleer dan beperkt te blijven tot verwijzingen naar de wetgevingen van de federale Staat en de gewesten, dient het samenwerkingsakkoord ten gevolge van wat zo-even is uiteengezet, te worden herzien om de toegang te regelen van het publiek tot de milieu-informatie waarover de door het samenwerkingsakkoord ingestelde organen beschikken²⁰. Dat dient te gebeuren met inachtneming van de regels en de principes die vastgelegd zijn bij het verdrag van Aarhus en bij richtlijn 2003/4/EG.

b) Bij artikel 6, 4°, wordt de bevoegde instantie belast met 'het verlenen van toegang tot informatie die betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van de REACH-verordening en in het bijzonder het verlenen van de toegang tot de informatie die raadpleegbaar is in de informatiedatabanken bedoeld in artikel 77, tweede lid [²¹], e), van de REACH-verordening, op een overeen te komen wijze, en rekening houdend met de vereisten en omstandigheden waarop de bevoegde instantie geen vat heeft'.

Zoals ze is geredigeerd, laat deze bepaling erover onzekerheid bestaan dat iets anders wordt bedoeld dan de toegang tot de raadpleegbare informatie die zich bevindt in de databanken bedoeld in artikel 77, lid 2, e), van de REACH-verordening.

Men mag hoe dan ook niet over het hoofd zien dat de artikelen 77, lid 2, e), en 119 van de REACH-verordening aan het Europees Agentschap voor chemische stoffen de verplichting opleggen om het publiek de toegang tot de informatie te waarborgen, bedoeld in artikel 77, lid 2, e). Het is de afdeling Wetgeving derhalve niet duidelijk waarom in het samenwerkingsakkoord moet worden bepaald dat het de bevoegde instantie is die het publiek de toegang tot deze informatie dient te waarborgen.

Voor het overige:

- wordt wat betreft de woorden 'op een overeen te komen wijze' verwezen naar algemene opmerking nr. 2 (derde alinea, b));
- is de precieze betekenis van de verplichting om 'rekening (te houden) met de vereisten en omstandigheden waarop de bevoegde instantie geen vat heeft' de afdeling Wetgeving niet duidelijk.

6. Tot besluit wordt opgemerkt dat het samenwerkingsakkoord opnieuw dient te worden onderzocht teneinde rekening te houden met de algemene opmerkingen hierboven; tevens dienen de memories van toelichting van de instemmingsteksten te

²⁰ Voetnoot 19 uit het geciteerde advies: Er wordt op gewezen dat in het samenwerkingsakkoord, bij het treffen van een regeling voor de toegang tot de informatie waarover de erdoor ingestelde organen beschikken, weliswaar de uitzonderingen kunnen worden bepaald die men meent te moeten aanbrengen aan het toegangsrecht tot deze informatie. Voor de ter wille van de bescherming van bepaalde belangen gerechtvaardigde uitzonderingen op het recht van toegang tot administratieve documenten, dient rekening te worden gehouden met het bijzondere stelsel van bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten dat voortvloeit uit artikel 32 van de Grondwet. Krachtens dat stelsel is elk beleidsniveau bevoegd – en alleen bevoegd – om de uitzonderingen op het toegangsrecht tot de administratieve documenten en die gerechtvaardigd worden ter wille van de bescherming van belangen die tot de eigen bevoegdheden behoren, vast te leggen. Deze uitzonderingen gelden voor alle instellingen die in het bezit zijn van dergelijke documenten (zie advies 38.943/2/V van de afdeling Wetgeving van de Raad van State van 5 september 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 16 maart 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' (Parl.St. W.Parl. 2005-06, nr. 309/1, 20-22)).

²¹ Voetnoot 20 uit het geciteerde advies: Lees: lid 2.

worden aangevuld om te antwoorden op de verschillende vragen van de afdeling Wetgeving betreffende de draagwijdte die aan sommige bepalingen van het samenwerkingsakkoord dient te worden gegeven, in zoverre de aangebrachte verduidelijkingen natuurlijk in de lijn liggen van het toepassingsgebied van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals hierboven werd gememoreerd.

B. Bijzondere opmerkingen

Artikel 10

Paragraaf 4, derde lid, luidt: ‘De leden [van het Wetenschappelijk REACH-comité] die niet meer aan de criteria van paragrafen 1 en 2 beantwoorden alsook de leden die niet meer aan de relevante bepalingen van het in artikel 11, § 1, bedoeld huishoudelijk reglement voldoen, worden als ontslagnemend beschouwd’.

Een alsdus opgevatte regeling is aanvaardbaar wanneer het erom te doen is het bestaan van zuiver objectieve omstandigheden na te gaan die geen aanleiding kunnen geven tot betwisting. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer blijkt dat een deskundige tijdens zijn mandaat niet meer beantwoordt aan de voorwaarde bepaald door artikel 10, § 2, eerste lid, dat hij deel moet uitmaken van een universitaire of wetenschappelijke instelling in België of in het buitenland.

Andere gevallen kunnen daarentegen tot betwisting leiden, zoals bijvoorbeeld wanneer geoordeeld wordt dat het een lid van het Wetenschappelijk REACH-comité ontbreekt aan de onpartijdigheid en de onafhankelijkheid die bij artikel 10, § 2, tweede lid, wordt vereist. In een dergelijk geval kan niet worden aanvaard dat de betrokkene eenvoudigweg ‘als ontslagnemend [wordt] beschouwd’. Veeleer dient een procedure te worden ingesteld om de betrokkene uit te nodigen zijn ambt neer te leggen en desgevallend te beslissen hem uit zijn ambt te ontheffen, na hem de kans te hebben geboden uitleg te verschaffen.

Het samenwerkingsakkoord dient dienovereenkomstig te worden herzien.

Artikel 26

Overeenkomstig artikel 92bis, § 5, vierde en achtste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient het samenwerkingsakkoord de wijze van aanwijzing te regelen van de leden van het rechtscollege, behalve wat de voorzitter betreft, en een regeling te treffen voor de werkingskosten van het rechtscollege.

C. Slotopmerkingen betreffende de redactionele kwaliteit van het samenwerkingsakkoord

1. De tekst van het samenwerkingsakkoord dient te worden herzien om de overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse versie te verzekeren. Hierna volgen enkele voorbeelden:

- in artikel 4, § 1, wordt in de Nederlandse versie gewag gemaakt van ‘ondermeer inzake de gegevens die’, in de Franse versie daarentegen van ‘à l’égard des données’;

- in artikel 7, § 5, wordt in de Nederlandse versie gewag gemaakt van ‘mits die [technieken] economisch haalbaar en technisch uitvoerbaar zijn’, in de Franse versie

daarentegen van ‘appropriées, lorsque [ces technologies] sont économiquement et techniquement viables’;

- in artikel 9, § 1, 1°, eerste lid, vergelijk men in de Franse versie de woorden ‘1° formuler un projet de proposition ou de désignation des membres belges des organes de l’Agence particulièrement concernant:’ met, in de Nederlandse versie, de woorden ‘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°.’;

- in artikel 9, § 1, 1°, tweede lid, vergelijk men in de Franse versie de woorden ‘Le Comité REACH soumet à la CIE REACH pour ratification, ces projets de proposition ou de désignation’ met, in de Nederlandse versie, de woorden ‘Het Comité REACH legt deze voorstellen ter voordracht, aanwijzing of benoeming ... ter bekrachtiging aan de ICL REACH voor’;

- in artikel 9, § 1, 2° en 6°, staat in de Nederlandse versie ‘in toepassing van’, terwijl in de Franse versie ‘en exécution de’ staat;

- in artikel 10, § 1, elfde streepje, wordt in de Franse versie gewag gemaakt van het begrip ‘réduction’, terwijl in de Nederlandse versie het woord ‘voorkoming’ wordt gebruikt;

- in artikel 18, vierde lid, wordt in de Franse versie gewag gemaakt van ‘compétences spécifiques régionales et fédérales dont lui-même ne dispose pas’, waar de Nederlandse versie het heeft over ‘de specifieke gewestelijke en federale expertise waarover zij niet beschikt’. De Franse versie dient allicht te worden herzien in het licht van de Nederlandse versie van de tekst.

2. De Franse tekst van het samenwerkingsakkoord bevat fouten. Hierna volgen enkele voorbeelden:

- in artikel 5, tweede lid, dient allicht te worden gelezen: ‘Afin de pouvoir dûment exécuter les tâches qui lui incombent en vertu du Règlement REACH,’;

- in artikel 6, 2°: ‘le [remplissage] du secrétariat’;

- in artikel 6, 3°: ‘[l’entretien] de la communication’;

- in artikel 6, 6°: ‘toute autre tâche que le Comité REACH [la] confie’;

- in artikel 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. De Nederlandse tekst dient eveneens te worden herzien wat betreft het correcte taalgebruik. Louter bij wijze van voorbeeld kunnen de volgende bepalingen uit het akkoord worden vermeld:

- in artikel 1, 5°, 6° en 7°, dient respectievelijk ‘REACH-comité’ in plaats van ‘Comité REACH’ te worden geschreven, ‘Wetenschappelijk REACH-comité’ in plaats van ‘Wetenschappelijk Comité REACH’ en ‘Nationaal REACH-forum’ in plaats van ‘Forum Nationaal REACH’. Deze opmerking geldt tevens voor de hele tekst;

- in artikel 4, § 3, dient ‘de noodzaak hiervan kunnen aantonen’ te worden geschreven in plaats van ‘kunnen aantonen hieraan nood te hebben’;
- in artikel 6, [6°], dient ‘nadere regels’ te worden geschreven in plaats van ‘modaliteiten’;
- in artikel 7, § 1, dienen de woorden ‘aangeduide persoon’ telkens te worden vervangen door de woorden ‘aangewezen persoon’;
- in artikel 7, § 2, dient ‘aangewezen’ te worden geschreven in plaats van ‘aangeduid’;
- in artikel 9, § 1, 3° en 4°, dienen de woorden ‘in toepassing van’ te worden vervangen door de woorden ‘met toepassing van’.

4. In artikel 20, § 2, dient, gelet op de definitie in artikel 1, 8°, in de Franse versie van het akkoord het woord ‘élargie’ te worden weggelaten en in de Nederlandse versie het woord ‘uitgebreide’.»

De zo-even weergegeven opmerkingen uit advies 49.218/VR gelden uiteraard ook met betrekking tot de voorliggende adviesaanvraag.

4. In het opschrift van het voorontwerp dient de datum van het ter instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord te worden vermeld.

5. In artikel 2 van het voorontwerp schrijve men “Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van ... (datum en opschrift)”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.842/3
DU 5 JUILLET 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement, le 16 juin 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'pourtant 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:

1. 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 juridique¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, 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 et l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH).

3. Sur un avant-projet de décret de la Région wallonne portant assentiment au même accord de coopération, le Conseil d'État, section de législation, siégeant en chambres réunies, a donné le 1^{er} mars 2011 l'avis 49.218/VR comme suit :

« 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 ...² 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 Communautés³ 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),

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

² *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : La date de cet accord ne figure pas dans le dossier adressé à la section de législation du Conseil d'État.

³ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : 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.

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 Comité REACH ainsi que les tâches qui lui sont attribuées⁴ 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 REACH⁵ et le Forum national REACH⁶. 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

⁴ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : 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.

⁵ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : 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.

⁶ *Note de bas de page 5 de l'avis cité* : 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.

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 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 indemnités 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°, 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°, et l'article 3, § 1^{er}, 2°, 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 matière⁷.

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 92bis, § 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 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de

⁷ Note de bas de page 6 de l'avis cité : 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).

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 cas échéant, par l'accord⁸, 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 organes⁹. 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^o, 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 modifié¹⁰ ;

b) l'article 6, 4^o, 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 disposition¹¹ ;

c) l'article 6, 6^o, 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 fixe¹² ;

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

⁸ *Note de bas de page 7 de l'avis cité* : 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).

⁹ *Note de bas de page 8 de l'avis cité* : 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 les 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.

¹⁰ *Note de bas de page 9 de l'avis cité* : Voir l'observation générale n° 1, a) et b), ci-dessus.

¹¹ *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : Sur l'article 6, 4^o, voir aussi l'observation générale n° 5, b).

¹² *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : Voir en outre, à propos de cette disposition, l'observation générale n° 3.

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 92bis de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence ; il s'agirait là d'une violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions¹³.

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 REACH¹⁴. 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.

Comme l'a déjà observé la section de législation¹⁵, 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.

¹³ Note de bas de page 12 de l'avis cité : Cour constitutionnelle, arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994.

¹⁴ Note de bas de page 13 de l'avis cité : Voir sur ce point l'observation générale n° 1, c).

¹⁵ Note de bas de page 14 de l'avis cité : Voir déjà, sur ce point, les avis suivants de la section de législation du Conseil d'Etat : 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'Etat 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).

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 directive 90/313/CEE du Conseil (ci-après la directive 2003/4/CE)¹⁶. En outre, les organes créés par l'accord de coopération sont incontestablement des 'autorités publiques' au sens des textes qui viennent d'être indiqués¹⁷.

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 mois¹⁸.

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.

¹⁶ Note de bas de page 15 de l'avis cité : Voir l'article 2, § 3, de la convention d'Aarhus et l'article 2, 1), de la directive 2003/4/CE.

¹⁷ Note de bas de page 16 de l'avis cité : Voir l'article 2, § 2, de la convention d'Aarhus et l'article 2, 2), de la directive 2003/4/CE.

¹⁸ Note de bas de page 17 de l'avis cité : 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.

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 national déterminerait par une disposition à caractère général des critères permettant de faciliter cette appréciation comparée des intérêts en présence'¹⁹.

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'accord²⁰, 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^o, 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 [²¹], 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.

¹⁹ Note de bas de page 18 de l'avis cité : C.J.U.E., 16 décembre 2010, Stichting Natuur en Milieu, C-266/09.

²⁰ Note de bas de page 19 de l'avis cité : 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)).

²¹ Note de bas de page 20 de l'avis cité : Lire : § 2.

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)) ;
- 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 92bis, § 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 92bis, § 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^o : 'le [remplissage] du secrétariat' ;

- à l'article 6, 3^o : '[l'entretien] de la communication' ;

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

- à l'article 23, '[I]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. »

Les observations de l'avis 49.218/VR, reproduites ci-dessus, s'appliquent à l'évidence également à la demande d'avis à l'examen.

4. Dans l'intitulé de l'avant-projet, il y a lieu de mentionner la date de l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment.

5. À l'article 2 de l'avant-projet, on écrira « Il est donné assentiment à l'accord de coopération du ... (date et intitulé) ».

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. BAERT, conseiller d'État.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS