



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.185/VR
van 13 oktober 2015

avis 58.185/VR
du 13 octobre 2015

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord van
5 juni 2015 tussen de Federale
Staat, het Vlaamse Gewest, het
Waalse Gewest en het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
betreffende de beheersing van
de gevaren van zware
ongevallen waarbij gevaarlijke
stoffen zijn betrokken'

un avant-projet de loi 'portant
assentiment à l'accord de
coopération du 5 juin 2015
entre l'État fédéral, la Région
flamande, la Région wallonne
et la Région de
Bruxelles-Capitale concernant
la maîtrise des dangers liés aux
accidents majeurs impliquant
des substances dangereuses'

Op 14 september 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk en Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 13 oktober 2015. De kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX en WOUTER PAS, staatsraden, Wim GEURTS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Martine BAGUET, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 oktober 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 14 septembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi et de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante cinq jours^(**), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du 5 juin 2015 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 13 octobre 2015. Les chambres étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH, Luc DETROUX et WOUTER PAS, conseillers d'État, Wim GEURTS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS et Anne VAGMAN, premiers auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Martine BAGUET, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 octobre 2015.

*

^(**) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Overeenkomstig artikel 92*bis*, § 3, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ sluiten de federale overheid en de gewesten in ieder geval een samenwerkingsakkoord “voor de toepassing op federaal en gewestelijk vlak van de door de Europese Gemeenschap vastgestelde regelen inzake de risico’s van zware ongevallen bij bepaalde industriële activiteiten”.

Ter uitvoering van die bepaling van de bijzondere wet hebben de federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op 5 juni 2015 een samenwerkingsakkoord gesloten ‘betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken’. Dat samenwerkingsakkoord strekt ertoe richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 ‘betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad’ (hierna “richtlijn 2012/18/EU” genoemd) in Belgisch recht om te zetten.

Het voorontwerp van wet dat om advies is voorgelegd, strekt ertoe instemming te verlenen met dat samenwerkingsakkoord.

VOORAFGAANDE OPMERKING

1. De federale overheid heeft met een brief van 14 september 2015, die dezelfde dag door de griffie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in ontvangst is genomen, één enkele aanvraag ingediend om “gezamenlijk advies”¹ over de onderscheiden voorontwerpen “van wet, decreten en ordonnantie” van de onderscheiden betrokken bevoegdheidsniveaus, waarbij instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015, dat overigens al in het *Belgisch Staatsblad* van 20 augustus 2015 is bekendgemaakt.²

Uit de brief van 14 september 2015 blijkt dat die aanvraag om gezamenlijk advies is ingediend overeenkomstig een mededeling betreffende de samenwerkingsakkoorden die de Secretarie van het Overlegcomité van de Kanselarij van de Eerste Minister op 23 januari 2014 aan het Overlegcomité heeft overgezonden. In verband met de samenwerkingsakkoorden die krachtens artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de instemming vereisen van de wetgevers van de onderscheiden partijen bij het akkoord, en inzonderheid van die van de federale overheid, zoals in dit geval, is het Overlegcomité luidens die mededeling voornemens te werk te gaan als volgt: zodra het samenwerkingsakkoord door de onderscheiden bevoegde ministers van

¹ Dat zijn de bewoordingen van de brief met de adviesaanvraag.

² De handelwijze die erin bestaat een samenwerkingsakkoord in het *Belgisch Staatsblad* bekend te maken voordat de wetgevende instemmingsteksten zijn aangenomen en dus voordat de afdeling Wetgeving van de Raad van State over die teksten van advies heeft gediend, doet moeilijkheden rijzen ten aanzien van de rechtszekerheid, aangezien dat akkoord, ingeval het wordt gewijzigd, bijvoorbeeld om aan dat advies tegemoet te komen, opnieuw, in een gewijzigde versie, zou moeten worden bekendgemaakt, en aangezien bij de adressaten van het dispositief dat vervat is in de samenwerkingsakkoorden met dezelfde strekking, verwarring zou kunnen ontstaan over de juridische draagwijdte van de oorspronkelijk bekendgemaakte versie van het samenwerkingsakkoord. De omstandigheid dat die handelwijze zou steunen op een “mededeling” van 23 januari 2014, waarvan hieronder sprake is, doet niets af aan deze opmerking, aangezien die mededeling geen regelgevende kracht heeft.

de onderscheiden betrokken overheden is ondertekend, wordt het in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt. Zodra dat akkoord bekendgemaakt is, zal namens alle partijen bij het akkoord, bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State één enkele aanvraag om gezamenlijk advies worden ingediend door de minister van wie het initiatief uitgaat. Die adviesaanvraag zal betrekking hebben op de onderscheiden voorontwerpen van wetgevende instemmingsteksten en bijgevolg op het akkoord zelf.

Die werkwijze doet een probleem rijzen ten aanzien van artikel 3, § 1, eerste lid, eerste zin, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, welke bepaling luidt als volgt:

“Buiten het met bijzondere redenen omklede geval van hoogdringendheid en de ontwerpen betreffende begrotingen, rekeningen, leningen, domeinverrichtingen en het legercontingent uitgezonderd, onderwerpen de Ministers, de leden van de gemeenschaps- of gewestregeringen, de leden van het College van de Franse Gemeenschapscommissie en de leden van het Verenigd College respectievelijk bedoeld in het derde en het vierde lid van artikel 60 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, ieder wat hem betreft, aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving de tekst van alle voorontwerpen van wet, decreet, ordonnantie of van ontwerpen van reglementaire besluiten.”

Krachtens die bepaling moet iedere partij bij het samenwerkingsakkoord voor zichzelf bij de afdeling Wetgeving van de Raad van State een adviesaanvraag indienen over, naargelang van het geval, het voorontwerp van wet, van decreet of van ordonnantie houdende instemming met het akkoord dat alle bevoegde vertegenwoordigers van de partijen bij het akkoord hebben ondertekend en dat zelf bij de adviesaanvraag moet worden gevoegd.

2. *In casu* is de adviesaanvraag die aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State gericht is bij de voornoemde brief van 14 september 2015 dan ook alleen geldig aanhangig gemaakt in zoverre ze betrekking heeft op het voorontwerp van wet houdende instemming, op federaal niveau, met het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015. Dit advies heeft dus alleen betrekking op dit ene voorontwerp, voor zover het ertoe strekt instemming te verlenen met dat samenwerkingsakkoord.³

³ Op verzoek van de griffie van de afdeling Wetgeving van de Raad van State zijn de bevoegde overheden van de overige partijen bij het samenwerkingsakkoord verzocht om, elk wat haar betreft, het advies van de Raad van State te vragen over het voorontwerp van decreet of van ordonnantie houdende instemming met het samenwerkingsakkoord (dat ondertekend bij het voorontwerp moet worden gevoegd). De afdeling Wetgeving van de Raad van State is tot dusver om advies verzocht over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van [5 juni 2015] tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken’ en over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken’, waarover heden de adviezen 58.220/VR en 58.189/VR zijn gegeven.

OPMERKING OVER HET VOORONTWERP VAN WET

Artikel 2

Artikel 2 zou beter als volgt worden gesteld:

“Art. 2. Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken”.⁴

OPMERKINGEN OVER HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKING

Zowel in artikel 3, punt 1, van richtlijn 2012/18/EU als in artikel 2, 1°, van het samenwerkingsakkoord wordt de inrichting op soortgelijke wijze gedefinieerd als: “het gehele door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten”.

Daarentegen wordt noch in de richtlijn, noch in het samenwerkingsakkoord een definitie gegeven van het woord “gebied”.

In het vervolg van die beide teksten van Europees en intern recht worden de termen “inrichting” en “gebied” door elkaar gebruikt. Hoewel niet duidelijk is wat concreet het verschil in draagwijdte tussen die twee termen is, is het om elke moeilijkheid ten aanzien van het Europees recht te voorkomen raadzaam om de termen “inrichting” en “gebied” in het samenwerkingsakkoord op dezelfde wijze en op dezelfde plaatsen te gebruiken als in de richtlijn.

Het samenwerkingsakkoord, inzonderheid bijlage 4, moet dienovereenkomstig worden herzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

Doordat het voorliggende samenwerkingsakkoord noodzakelijkerwijs na 1 juni 2015 in werking zal treden, stemmen de definities van de “nieuwe inrichting” en de “bestaande inrichting” in artikel 2, 5° en 6°, van het akkoord uit chronologisch oogpunt en wat het toepassingsgebied betreft niet overeen met de definities van die begrippen in artikel 3, punten 5 en 6, van richtlijn 2012/18/EU.

⁴ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, formule F 4-1-5, te raadplegen op de website van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Een soortgelijke opmerking moet *mutatis mutandis* worden gemaakt over artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord, waarbij artikel 8, lid 3, van de richtlijn wordt omgezet, en over artikel 8, § 4, van het akkoord, waarbij artikel 10, lid 4, van de richtlijn wordt omgezet.

Er moet worden op gewezen dat deze verschillen die per definitie niet kunnen worden weggewerkt, aanleiding kunnen geven tot moeilijkheden in het licht van het Europees recht.

Artikel 6

Artikel 6, § 5, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord lijkt overeen te stemmen met artikel 8, lid 4, tweede zin, van richtlijn 2012/18/EU.

Hoewel de tweede zin van artikel 8, lid 4, van richtlijn 2012/18/EU het logische gevolg is van de eerste zin van dat lid, is het evenwel anders gesteld met het tweede lid van artikel 6, § 5, van het akkoord, ten opzichte van het eerste lid van diezelfde bepaling: uit artikel 6, § 5, tweede lid, van het akkoord blijkt bijvoorbeeld niet wat de strekking is van de woorden “Indien nodig stuurt de exploitant het preventiebeleid bij”.

Dat tweede lid dient te worden herzien om elke dubbelzinnigheid te vermijden over de draagwijdte ervan en over het verband dat dit lid vertoont met het vorige lid, alsook om te voorzien in een correcte omzetting van artikel 8, lid 5, van richtlijn 2012/18/EU.

Artikel 9

1. Bij deze bepaling wordt artikel 9, lid 3, b), van richtlijn 2012/18/EU niet omgezet.

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is bezorgd, en inzonderheid uit de tabellen met de overeenstemming tussen richtlijn 2012/18/EU en het voorliggende samenwerkingsakkoord, blijkt dat de reden daarvoor zou zijn dat het de bedoeling is van de partijen bij het akkoord dat die bepaling zou worden omgezet bij artikel 8, bij artikel 15, § 2, en bij artikel 21 van het akkoord. Geen van deze bepalingen kan evenwel hetzij afzonderlijk, hetzij gelezen in onderlinge samenhang met andere bepalingen geacht worden te voorzien in de correcte en volledige omzetting van artikel 9, lid 3, b), van richtlijn 2012/18/EU.

Dat de voorlichting van het publiek in het voorliggende samenwerkingsakkoord een opdracht van de overheid zou zijn en niet van de exploitant, zoals wordt vermeld in de overgezonden concordantietabellen, kan daarenboven niet rechtvaardigen dat artikel 9, lid 3, b), van de richtlijn niet wordt omgezet, bij welk artikel aan de lidstaten de verplichting wordt opgelegd ervoor te zorgen dat de “exploitanten” “samenwerken met het oog op de voorlichting van het publiek en de naburige bedrijven die buiten het toepassingsgebied van deze richtlijn vallen en op het verstrekken van informatie aan de autoriteit die verantwoordelijk is voor de opstelling van de externe noodplannen”.

Het samenwerkingsakkoord dient in het licht van deze opmerking te worden aangevuld.

Een soortgelijke opmerking dient te worden gemaakt over artikel 33, § 5, van het samenwerkingsakkoord gezien in het licht van artikel 20, lid 2, d), van richtlijn 2012/18/EU.

2. Zo ook zou, om te zorgen voor een omzetting die beantwoordt aan de doelstellingen die door richtlijn 2012/18/EU worden nagestreefd, de in artikel 9, § 2, van het samenwerkingsakkoord vervatte verplichting om, als dit nodig is, bijkomende informatie ter beschikking van de exploitant te stellen uitgebreid moeten worden tot alle diensten die over bijkomende informatie kunnen beschikken. De coördinerende dienst mag niet als enige dienst worden vermeld, aangezien van de inspectiediensten, bijvoorbeeld, ook melding zou moeten worden gemaakt.⁵

Artikel 9, § 2, van het samenwerkingsakkoord moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 10

Uit de tabellen met de overeenstemming tussen richtlijn 2012/18/EU en het voorliggende samenwerkingsakkoord blijkt dat artikel 10 van het samenwerkingsakkoord inzonderheid strekt tot de omzetting van artikel 11 van de richtlijn.

Evenwel wordt in artikel 10 van het akkoord geen melding gemaakt van de gevallen van wijziging “van een inrichting” of “van een opslagplaats”, die nochtans wel worden vermeld in artikel 11 van de richtlijn.

Artikel 10 van het akkoord moet aldus worden herzien dat het Europees recht getrouw wordt omgezet.

Artikel 11

In artikel 12, lid 3, eerste alinea, van richtlijn 2012/18/EU wordt geen onderscheid gemaakt tussen de interne en de externe noodplannen.

Om te zorgen voor een correcte omzetting van die bepaling wat de interne noodplannen betreft, dient artikel 11, § 1, 3°, van het akkoord bijgevolg te worden aangevuld met een verwijzing naar het “publiek” zoals bepaald in artikel 12, lid 3, eerste alinea, c), van richtlijn 2012/18/EU.

⁵ In het kader van de opdrachten die aan de inspectiediensten toegewezen worden bij hoofdstuk 8 van het akkoord, waarbij artikel 20 van de richtlijn wordt omgezet, en in het kader van de opdrachten die aan de beoordelingsdiensten toegewezen worden bij hoofdstuk 7 van het akkoord, waarbij de artikelen 10 en 14 van de richtlijn gedeeltelijk worden omgezet, kunnen die diensten immers beschikken over informatie waarvan het goed zou zijn dat ze ter beschikking van de exploitant zou worden gesteld. Hetzelfde geldt voor de verschillende gewestelijke overheden die betrokken zijn bij de ruimtelijke ordening, zoals opgevat in artikel 13 van de richtlijn en zoals bedoeld in artikel 25 van het samenwerkingsakkoord.

Artikel 19

Om artikel 19, § 3, van het samenwerkingsakkoord volledig in overeenstemming te brengen met artikel 18, lid 4, van richtlijn 2012/18/EU, zouden in paragraaf 3 van de voorliggende bepaling de woorden “elke in artikel 4 bedoelde dienst” beter vervangen worden door de woorden “elke organisatie of elke dienst”.

Artikel 22

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State is bezorgd, blijkt dat de voorliggende bepaling strekt tot de, althans gedeeltelijke, omzetting van artikel 22, leden 1 en 2, van richtlijn 2012/18/EU, welke bepalingen op hun beurt verwijzen naar richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 ‘inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad’.

Uit de voorliggende bepaling vloeit bovendien voort dat elke dienst zich voor de op grond van het samenwerkingsakkoord verkregen informatie moet houden aan de wetgeving die inzake toegang tot informatie op die dienst van toepassing is.

Bijgevolg staat het aan elk van de betrokken bevoegdheidsniveaus om na te gaan of haar wetgeving ter zake volledig verenigbaar is met artikel 22, leden 1 en 2, van richtlijn 2012/18/EU.⁶

Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 23 van het samenwerkingsakkoord in het licht van de artikelen 14, lid 2, en 22 van richtlijn 2012/18/EU, voor artikel 24 van het samenwerkingsakkoord in het licht van artikel 23, a), van richtlijn 2012/18/EU, voor artikel 25 van het samenwerkingsakkoord in het licht van artikel 13 van de richtlijn, voor artikel 26 in het licht van artikel 15 van de richtlijn, en voor artikel 34 van het samenwerkingsakkoord in het licht van artikel 19 van de richtlijn.

⁶ Voor een soortgelijke opmerking, zie de adviezen 29.005/VR, op 8 april 1999 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 17 juli 2000 ‘houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken’; 29.051/VR over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 16 december 1999 ‘houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord betreffende het opvangen van de risico’s inherent aan zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen betrokken zijn’; 29.053/VR over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 mei 2001 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken’ en 29.115/VR over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van 20 juli 2000 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken’.

Artikel 28

In artikel 28, § 3, eerste lid, moet worden verwezen naar paragraaf 2, tweede lid, in plaats van naar paragraaf 2, derde lid.

Artikel 29

Uit de tabellen met de overeenstemming tussen richtlijn 2012/18/EU en het voorliggend samenwerkingsakkoord blijkt dat artikel 29 van het samenwerkingsakkoord er voornamelijk toe strekt artikel 14, lid 3, van richtlijn 2012/18/EU om te zetten.

Op dat punt dient te worden vastgesteld dat bij artikel 29 van het samenwerkingsakkoord alleen de verplichting wordt opgelegd om het “veiligheidsrapport” over te zenden terwijl de bij artikel 14, lid 3, van richtlijn 2012/18/EU opgelegde informatieverplichting, harerzijds verder kan gaan dan het louter bezorgen van het veiligheidsrapport, aangezien zij betrekking heeft op het verstrekken van “voldoende gegevens aan de lidstaten die kunnen worden getroffen [...] zodat [ze] alle relevante bepalingen van de artikelen 12 en 13, alsmede van dit artikel kunnen toepassen”.

Artikel 29 van het akkoord dient te worden herzien om te zorgen voor een correcte omzetting van het Europees recht.

Artikel 33

Bij het samenwerkingsakkoord wordt artikel 20, lid 5, tweede alinea, en lid 9, van richtlijn 2012/18/EU niet omgezet.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State ziet niet in hoe de omstandigheid dat de federale en de gewestelijke inspectiediensten hun eigen bevoegdheden behouden, die wordt aangevoerd in de tabellen met de overeenstemming tussen richtlijn 2012/18/EU en het voorliggend samenwerkingsakkoord, die lacune in het samenwerkingsakkoord kan rechtvaardigen.

Het akkoord behoort dienovereenkomstig te worden aangevuld.

Artikel 34

Uit de tabellen met de overeenstemming tussen richtlijn 2012/18/EU en het voorliggende samenwerkingsakkoord blijkt dat artikel 34, § 1, van het samenwerkingsakkoord er inzonderheid toe strekt artikel 19, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2012/18/EU om te zetten.

In dat artikel 34, § 1, wordt evenwel geen gewag gemaakt van “installaties” of “opslagplaatsen”, hoewel die termen wel voorkomen in artikel 19 van de richtlijn. *A priori* zijn de begrippen “installaties” en “opslagplaatsen” weliswaar in principe vervat in het begrip “de inrichting of [...] een gedeelte daarvan”, maar om problemen ten aanzien van het Europees recht

te vermijden, rijst de vraag of het niet beter zou zijn artikel 34, § 1, van het akkoord aldus te wijzigen dat daarin de begrippen “installaties” en “opslagplaatsen” voorkomen.

Artikel 35

Op de vraag met welke bepaling van het samenwerkingsakkoord – in zoverre de niet-naleving ervan een inbreuk vormt – elk van de onderdelen van artikel 35 overeenstemt, hebben de gemachtigde ambtenaren de volgende tabel bezorgd:

“

Artikel 35, § 1	Voorwerp van de inbreuk
1°	Het niet naleven van artikel 5, zijnde het niet naleven aan de algemene zorgplicht bedoeld in artikel 5, eerste lid, en de aantoonplicht bedoeld in artikel 5, tweede lid;
2°	Het niet naleven van artikelen 6 en 10 met betrekking tot het preventiebeleid voor zware ongevallen: <ul style="list-style-type: none">- het preventiebeleid voor zware ongevallen niet vaststellen zoals bepaald in artikel 6, § 1;- het preventiebeleid niet beschrijven in een document zoals bepaald in artikel 6, § 2;- het preventiebeleid niet uitvoeren zoals bepaald in artikel 6, § 4;- het preventiebeleid niet herzien en het niet indien nodig bijsturen, zoals bepaald in artikel 6, § 5, en artikel 10;
3°	Het niet naleven van artikelen 7 en 10 met betrekking tot de kennisgeving: <ul style="list-style-type: none">- geen kennisgeving of actualisering indienen zoals bepaald in artikel 7, §§ 1, 2 en 4;- de kennisgeving niet herzien en ze niet indien nodig bijsturen, zoals bepaald in artikel 10;

4°	<p>Het niet naleven van de artikelen 8, 10 en 28 met betrekking tot het veiligheidsrapport:</p> <ul style="list-style-type: none"> - geen veiligheidsrapport of actualisering ervan indienen zoals bepaald in artikel 8, §§ 1, 2, 3 en 5; - het veiligheidsrapport niet herzien en het niet indien nodig bijwerken, zoals bepaald in artikel 8, § 6, en artikel 10; - volgend op de beoordeling geen gewijzigd of aangevuld veiligheidsrapport bezorgen, zoals bepaald in artikel 28, § 3, eerste lid;
5°	<p>Het niet naleven van artikel 9 met betrekking tot domino-effecten, zijnde het niet uitwisselen met de betrokken exploitanten van toereikende informatie zoals bepaald in artikel 9, § 3;</p>
6°	<p>Het niet naleven van artikelen 11 en 14 met betrekking tot het intern noodplan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - geen intern noodplan opstellen zoals bepaald in artikel 11, §§ 1 tot 3; - het intern noodplan niet herzien, niet testen en niet indien nodig bijwerken, zoals bepaald in artikel 14, eerste en derde lid;
7°	<p>Het niet naleven van artikel 15, § 2, zijnde het niet bezorgen aan de gouverneur van de bijkomende gegevens die hij vraagt met het oog op het opstellen van het extern noodplan.</p>
8°	<p>Het niet naleven van artikelen 16, § 1, en 17, § 1, met betrekking tot het activeren van het intern noodplan en de onmiddellijke verwittiging van de overheid;</p>
9°	<p>Het niet naleven van artikel 18 met betrekking tot de informatieverstrekking aan het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering en aan de inspectiediensten in geval van een zwaar ongeval:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het niet zo spoedig na het ongeval verstrekken van de inlichtingen bedoeld in artikel 18, § 1, eerste lid; - het niet verstrekken van de voorgenomen maatregelen bedoeld in artikel 18, § 1, tweede lid; - het niet bijwerken van de verstrekte informatie en deze bijwerking niet bezorgen, zoals bepaald in artikel 18, § 1, derde lid.

Met betrekking tot het strafrechtelijk bestraffen van de exploitant die een aantal van de bepalingen van het samenwerkingsakkoord zou hebben geschonden, dient artikel 35 te worden aangevuld met de interne verwijzingen naar de desbetreffende artikelen van het akkoord, met het oog op de naleving van het beginsel van de wettelijkheid van de strafbaarstellingen, welk principe voortvloeit uit artikel 7, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, uit artikel 15, eerste lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, uit artikel 12, tweede lid, van de Grondwet en, wat de gewesten betreft, uit artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Op die gronden staat het aan de wetgever de feiten waarop hij een straf stelt in voldoende duidelijke, nauwkeurige en rechtszekerheid biedende bewoordingen te omschrijven.

Artikel 36

Wat de samenstelling van de Samenwerkingscommissie Seveso-Helsinki betreft, dient te worden opgegeven wat verstaan dient te worden onder het begrip “vertegenwoordigers van de bevoegde overheidsdiensten”, zoals vermeld in paragraaf 3 van de voorliggende bepaling.

Moet het begrip “bevoegde overheidsdienst” bijvoorbeeld worden begrepen als “bevoegdheidsniveau dat of gefedereerde entiteit die partij is bij het samenwerkingsakkoord”, of heeft dat begrip betrekking op elke afzonderlijke bevoegde overheidsdienst die, onder de partijen bij het samenwerkingsakkoord, zou handelen in één van de aangelegenheden die in het samenwerkingsakkoord aan bod komen (wat inhoudt dat eenzelfde partij bij het samenwerkingsakkoord, binnen de Samenwerkingscommissie, zou kunnen beschikken over verscheidene vertegenwoordigde overheidsdiensten)?

Overigens dient de voorliggende bepaling te worden herzien om de nadere regels te bepalen met betrekking tot de in het vooruitzicht gestelde vertegenwoordiging, in het bijzonder wat betreft het aantal vertegenwoordigers.

Artikel 39

Uit artikel 92bis, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 volgt dat de geschillen die tussen de partijen zouden rijzen met betrekking tot de uitlegging of de uitvoering van het voorliggende akkoord moeten worden beslecht door een samenwerkingsgerecht in de zin van die bepaling van de bijzondere wet.

Overeenkomstig het achtste lid van die bepaling moet in het akkoord een regeling worden getroffen voor de werkingskosten van dat gerecht.

Teneinde te voldoen aan die verplichting, moet in het voorliggende akkoord worden vermeld volgens welke nadere regels de werkingskosten over de onderscheiden partijen bij het akkoord zullen worden verdeeld.

Artikel 39, tweede lid, van het akkoord behoort dienovereenkomstig te worden aangevuld.

Bijlage 1

In punt 9 van de noten bij bijlage 1, wordt verwezen naar de “United Nations Recommendations on the Transport of Dangerous Goods, Manual of Tests and Criteria”.

Op de vraag of die aanbevelingen geraadpleegd kunnen worden en, zo ja, in welke taal of talen, hebben de gemachtigde ambtenaren het volgende geantwoord:

“De aanbevelingen zijn beschikbaar op de website van de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) in het Frans en het Engels (daarnaast ook Spaans, Russisch, Chinees,...) <http://www.unece.org/?id=6928>)

De Europese Unie neemt deze aanbevelingen over in haar regelgeving over transport van gevaarlijke stoffen”.

Wat deze aanbevelingen betreft, dient te worden opgemerkt dat deze niet door de constitutioneel (of Europeesrechtelijk) daartoe bevoegde organen tot stand zijn gebracht, deze niet zijn onderworpen aan de geldende waarborgen bij de totstandkoming van regelgeving, en deze niet in het *Belgisch Staatsblad* (of het *Publicatieblad* van de Europese Unie) zijn bekendgemaakt. Om enigszins aan deze bezwaren tegemoet te komen, zou minstens de vindplaats ervan moeten worden aangegeven.⁷

Bijlage 2

Bijlage 2 bij het samenwerkingsakkoord strekt ertoe bijlage III bij richtlijn 2012/18/EU om te zetten ook al wordt die bijlage daarin niet letterlijk weergegeven, hetgeen weliswaar geenszins wordt vereist door het Europees recht.

Dat er geen verplichting geldt om bijlage III bij de richtlijn nauwgezet weer te geven, neemt niet weg dat er toch op dient te worden toegezien dat bijlage 2 bij het akkoord de correcte en volledige omzetting ervan is.

Dat is *in casu* evenwel niet het geval.

Zo bijvoorbeeld wordt in punt 2, ii), b), van bijlage 2 bij het akkoord alleen de evaluatie van de aan de gevaren verbonden risico's vermeld, zonder dat wordt verduidelijkt dat die evaluatie ook betrekking heeft op de beoordeling van de waarschijnlijkheid en de ernst ervan, zoals bepaald in bijlage III, b), ii), bij de richtlijn.

Bijlage 2 bij het akkoord dient aldus te worden herzien en aangevuld dat voor een correcte en volledige omzetting van bijlage III bij de richtlijn wordt gezorgd.

⁷ Cfr. advies 53.163/3 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 mei 2013 ‘tot wijziging van diverse besluiten inzake leefmilieu houdende omzetting van Europese richtlijnen en andere diverse wijzigingen’.

Bijlage 4

Om te zorgen voor een optimale overeenstemming met richtlijn 2012/18/EU, dienen:

1° in de bepaling onder 2°, b), eveneens de “oproeprocedures” te worden vermeld, zoals in richtlijn 2012/18/EU, bijlage IV, 2°, b);

2° in de bepaling onder 2°, f), de woorden “en aan alle naburige inrichtingen” te worden vervangen door de woorden “en aan alle naburige inrichtingen of bedrijven die buiten het toepassingsgebied van dit samenwerkingsakkoord vallen”, zoals in richtlijn 2012/18/EU, bijlage IV, 2°, f).

Bijlage 6

In punt 2 van deel 1 van bijlage 6 moeten de woorden “van de richtlijn” worden vervangen door de woorden “van het samenwerkingsakkoord”.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

Conformément à l'article 92bis, § 3, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'autorité fédérale et les régions concluent en tout cas un accord de coopération « pour l'application aux niveaux fédéral et régional des règles fixées par la Communauté européenne concernant les risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles ».

En exécution de cette disposition de la loi spéciale, l'État fédéral, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale ont, le 5 juin 2015, conclu l'accord de coopération « concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses ». Cet accord de coopération tend à transposer, en droit interne belge, la directive 2012/18/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 'concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, modifiant puis abrogeant la directive 96/82/CE du Conseil' (ci-après, la directive 2012/18/UE).

L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à cet accord de coopération.

OBSERVATION PRÉALABLE

1. L'autorité fédérale a, par courrier daté du 14 septembre 2015 reçu le même jour par le greffe de la section de législation du Conseil d'État, introduit une demande unique d'avis conjoint¹ relatives aux différents avant-projets de loi, de décrets et d'ordonnance des différents niveaux de pouvoirs concernés, portant assentiment à l'accord de coopération du 5 juin 2015 par ailleurs déjà publié au *Moniteur belge* du 20 août 2015².

Il ressort du courrier du 14 septembre 2015 que cette demande d'avis conjoint a été introduite conformément à une communication du 23 janvier 2014 relative aux accords de coopération, communication adressée par le Secrétariat du Comité de Concertation de la Chancellerie du premier ministre au Comité de concertation. Aux termes de cette communication, s'agissant des accords de coopération qui doivent, en vertu de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980, recevoir l'assentiment des législateurs des différentes parties à l'accord et notamment celui, comme c'est le cas en l'occurrence, de l'autorité fédérale, le Comité de concertation envisage de procéder comme suit : une fois l'accord de coopération signé par les différents ministres compétents des différentes autorités concernées, l'accord sera publié au

¹ Selon les termes de la lettre de saisine, « voor gezamenlijk advies ».

² La pratique consistant à publier un accord de coopération au *Moniteur belge* avant que ses actes législatifs d'assentiment aient été adoptés et donc fait l'objet d'un avis de la section de législation du Conseil d'État, suscite des difficultés au regard de la sécurité juridique dès lors qu'en cas de modification de l'accord, pour par exemple donner suite à cet avis, il devrait à nouveau être publié dans une version modifiée et que les destinataires du dispositif inscrit dans les accord de coopération ayant le même objet pourraient être induits en erreur quant à la portée juridique de l'accord de coopération publié dans sa version initiale. La circonstance que cette pratique s'autoriserait d'une « communication » du 23 janvier 2014, dont il est question ci-après, est sans incidence sur la présente remarque, ce document étant dépourvu de portée normative.

Moniteur belge. Une fois cet accord publié, une demande unique d'avis conjoint sera introduite, au nom de toutes les parties à l'accord, auprès de la section de législation du Conseil d'État, ce, par le ministre à l'origine de l'initiative. Cette demande d'avis portera sur les différents avant-projets de textes législatifs d'assentiment et, par voie de conséquence sur l'accord lui-même.

Cette façon de procéder pose problème au regard de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, première phrase, des lois sur le Conseil d'État coordonnées le 12 janvier 1973 qui dispose :

« Hors les cas d'urgence spécialement motivés et les projets relatifs aux budgets, aux comptes, aux emprunts, aux opérations domaniales et au contingent de l'armée exceptés, les Ministres, les membres des gouvernements communautaires ou régionaux, les membres du Collège de la Commission communautaire française et les membres du Collège réuni visés respectivement aux alinéas 2 et 4 de l'article 60 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, chacun pour ce qui le concerne, soumettent à l'avis motivé de la section de législation, le texte de tous avant-projets de loi, de décret, d'ordonnance ou de projets d'arrêtés réglementaires ».

En vertu de cette disposition, il appartient à chacune des parties à l'accord de coopération de saisir, pour elle-même, la section de législation du Conseil d'État d'une demande d'avis relative, selon le cas, à l'avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance portant assentiment de l'accord signé par l'ensemble des représentants compétents des parties à l'accord qui doit être, lui-même, joint à la demande d'avis.

2. En l'espèce, la section de législation du Conseil d'État n'a donc été valablement saisie par le courrier précité du 14 septembre 2015 qu'en tant que la demande porte sur l'avant-projet de loi portant assentiment, au niveau fédéral, de l'accord de coopération du 5 juin 2015. C'est sur ce seul avant-projet, en tant qu'il envisage de donner assentiment à cet accord de coopération, que porte le présent avis ³.

³ À la demande du service du greffe de la section de législation du Conseil d'État, les autorités compétentes des autres parties à l'accord de coopération ont été invitées, chacune pour ce qui la concerne, à saisir le Conseil d'État d'une demande d'avis portant sur l'avant-projet de décret ou d'ordonnance d'assentiment de l'accord de coopération (à joindre, signé, à l'avant-projet). À ce jour, la section de législation du Conseil d'État a été saisie d'un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment de l'accord de coopération [du 5 juin 2015] entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses' et d'un avant-projet de décret de la Région flamande 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 5 juni 2015 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken' sur lesquels les avis 58.220/VR et 58.189/VR ont été donnés ce jour.

OBSERVATION RELATIVE À L'AVANT-PROJET DE LOI

Article 2

Mieux vaudrait rédiger l'article 2 comme suit :

« Art.2. Assentiment est donné à l'accord de coopération du 5 juin 2015 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses »⁴.

OBSERVATIONS RELATIVES À L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATION GÉNÉRALE

Tant l'article 3, 1), de la directive 2012/18/UE que l'article 2, 1°, de l'accord de coopération, définissent l'établissement comme étant « l'ensemble du site placé sous le contrôle d'un exploitant où des substances dangereuses sont présentes dans une ou plusieurs installations, y compris les infrastructures ou les activités communes ou connexes ».

Par contre, ni la directive ni l'accord de coopération ne définissent le mot « site ».

Dans la suite de chacun de ces textes européen et de droit interne, sont employés indifféremment les termes « établissement » et « site ». Bien que l'on n'aperçoive pas quelle est concrètement la différence de portée entre ces deux termes, afin d'éviter toute difficulté au regard du droit européen, il se recommande que l'accord de coopération emploie les termes « établissement » et « site » de la même façon et aux mêmes occasions que celles où ils sont employés dans la directive.

L'accord de coopération sera revu en conséquence, spécialement l'annexe 4.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 2

Dès lors que l'accord de coopération à l'examen entrera nécessairement en vigueur à une date postérieure au 1^{er} juin 2015, les définitions du « nouvel établissement » et de l'« établissement existant » qui figure à l'article 2, 5° et 6° de l'accord ne correspondront pas, du point de vue de la chronologie et du champ d'application aux définitions que donne de ces notions l'article 3, 5) et 6), de la directive 2012/18/UE.

⁴ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, formule F 4-1-5, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Une observation similaire doit être faite, *mutatis mutandis*, pour l'article 6, § 3, de l'accord de coopération, qui transpose l'article 8, paragraphe 3, de la directive et pour l'article 8, § 4, de l'accord qui transpose l'article 10, paragraphe 4, de la directive.

L'attention doit être attirée sur ce que ces hiatus, qui, par hypothèse, ne peuvent être levés, risquent d'entraîner des difficultés au regard du droit européen.

Article 6

L'article 6, § 5, alinéa 2, de l'accord de coopération, semble faire écho à l'article 8, paragraphe 4, seconde phrase, de la directive 2012/18/UE.

Toutefois, si la seconde phrase de l'article 8, paragraphe 4, de la directive 2012/18/UE constitue la suite logique de la première phrase de ce paragraphe, il n'en va pas de même de l'alinéa 2 de l'article 6, § 5, de l'accord, par rapport à l'alinéa 1^{er} de cette même disposition : ainsi, à l'article 6, § 5, alinéa 2, de l'accord, la portée des mots « Si nécessaire, l'exploitant adapte la politique de prévention » n'apparaît pas.

Cet alinéa 2 sera revu pour éviter toute ambiguïté sur sa portée et les liens qu'il présente avec l'alinéa précédent, ainsi que pour assurer une transposition correcte de l'article 8, paragraphe 5, de la directive 2012/18/UE.

Article 9

1. La disposition est en défaut de transposer l'article 9, paragraphe 3, b), de la directive 2012/18/UE.

Il ressort du dossier communiqué à la section de législation du Conseil d'État, spécialement des tableaux de correspondance entre la directive 2012/18/UE et l'accord de coopération à l'examen, que la raison en serait que, dans l'intention des parties à l'accord, cette disposition serait transposée par l'article 8, l'article 15, § 2, et l'article 21 de l'accord. Or, aucune de ces dispositions ne peut être considérée soit isolément, soit combinée avec d'autres, comme assurant la transposition correcte et complète de l'article 9, paragraphe 3, b), de la directive 2012/18/UE.

Par ailleurs, la circonstance que l'information préalable du public serait, dans l'accord de coopération à l'examen, une mission de l'autorité et pas de l'exploitant, ainsi qu'il est mentionné également dans les tableaux de correspondance communiqués, est inadéquate pour justifier le défaut de transposition de l'article 9, paragraphe 3, b), de la directive, qui impose aux États membres d'assurer la coopération des « exploitants » « pour l'information du public et des sites voisins non couverts par la présente directive et pour la communication des informations à l'autorité chargée de préparer les plans d'urgence externes ».

L'accord de coopération sera complété à la lumière de cette observation.

Une observation analogue vaut pour l'article 33, § 5, de l'accord de coopération, au regard de l'article 20, paragraphe 2, d), de la directive 2012/18/UE.

2. De même, pour garantir une transposition conforme aux objectifs poursuivis par la directive 2012/18/UE, il conviendrait, à l'article 9, § 2, de l'accord de coopération, d'étendre à tous les services susceptibles de détenir des informations complémentaires, l'obligation de les mettre, en cas de nécessité, à la disposition de l'exploitant. Le service de coordination ne peut être le seul visé, les services d'inspection, par exemple, devraient l'être aussi ⁵.

L'article 9, § 2, de l'accord de coopération sera revu en conséquence.

Article 10

Il ressort des tableaux de correspondance entre la directive 2012/18/UE et l'accord de coopération à l'examen que l'article 10 de l'accord de coopération a notamment pour objet de transposer l'article 11 de la directive.

Or, l'article 10 de l'accord est en défaut de mentionner les cas de modification « d'un établissement » ou « d'une zone de stockage », pourtant visés à l'article 11 de la directive.

L'article 10 de l'accord sera revu afin d'assurer une transposition fidèle du droit européen.

Article 11

L'article 12, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, de la directive 2012/18/UE n'opère pas de distinction entre les plans d'urgence internes et les plans d'urgence externes.

Par conséquent, pour assurer une transposition correcte de cette disposition en ce qui concerne les plans d'urgence internes, il convient de compléter l'article 11, § 1^{er}, 3^o de l'accord par une référence au « public » comme prévu à l'article 12, paragraphe 3, alinéa 1^{er}, c), de la directive 2012/18/UE.

⁵ Dans le cadre des missions imparties aux services d'inspection par le chapitre 8 de l'accord qui transpose l'article 20 de la directive, ainsi que des missions attribuées aux services d'évaluation par le chapitre 7 de l'accord qui transpose partiellement les articles 10 et 14 de la directive, lesdits services sont en effet susceptibles de disposer d'informations qui devraient utilement être mises à la disposition de l'exploitant. Il en va de même des diverses autorités régionales qui interviennent dans la maîtrise de l'urbanisation, telle que conçue par l'article 13 de la directive et visée à l'article 25 de l'accord de coopération.

Article 19

Afin de garantir la parfaite conformité de l'article 19, § 3, de l'accord de coopération à l'article 18, paragraphe 4, de la directive 2012/18/UE, il est recommandé de remplacer, au paragraphe 3 de la disposition à l'examen, les mots « tout service visé à l'article 4 » par les mots « tout organisme ou tout service ».

Article 22

Il résulte du dossier communiqué à la section de législation du Conseil d'État que la disposition à l'examen entend assurer, en tout cas en partie, la transposition de l'article 22, paragraphes 1^{er} et 2 de la directive 2012/18/UE, lesquelles dispositions renvoient elles-mêmes à 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'.

Il ressort par ailleurs de la disposition à l'examen qu'en ce qui concerne les informations reçues en application de l'accord de coopération, chaque service observe la législation qui s'applique à lui en matière d'accès à l'information.

Par conséquent, il appartient à chacun des niveaux de pouvoir concernés de vérifier si sa législation en la matière est pleinement compatible avec l'article 22, paragraphes 1^{er} et 2 de la directive 2012/18/UE ⁶.

La même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 23 de l'accord de coopération, au regard des articles 14, paragraphe 2, et 22 de la directive 2012/18/UE, pour l'article 24 de l'accord de coopération, au regard de l'article 23, a), de la directive 2012/18/UE, pour l'article 25 de l'accord de coopération au regard de l'article 13 de la directive, pour l'article 26 au regard de l'article 15 de la directive, ainsi que pour l'article 34 de l'accord de coopération, au regard de l'article 19 de la directive.

⁶ Pour une observation similaire, voir les avis 29.005/VR donnés le 8 avril 1999 sur un avant-projet devenu le décret du 17 juli 2000 'houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken'; 29.051/VR sur un avant-projet devenu le décret du 16 décembre 1999 'portant approbation de l'accord de coopération concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses'; 29.053/VR sur un avant-projet devenu la loi du 22 mai 2001 'portant assentiment à l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif à la maîtrise de dangers majeurs impliquant des substances dangereuses' et 29.115/VR sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 20 juillet 2000 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses'.

Article 28

À l'article 28, § 3, alinéa 1^{er}, il convient de renvoyer au paragraphe 2, alinéa 2, et non au paragraphe 2, alinéa 3.

Article 29

Il ressort des tableaux de correspondance entre la directive 2012/18/UE et l'accord de coopération à l'examen, que l'article 29 de l'accord de coopération a essentiellement pour objet de transposer l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2012/18/UE.

Sur ce point, il y a lieu de constater que l'article 29 de l'accord de coopération impose la communication du seul « rapport de sécurité » alors que l'obligation d'information imposée par l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2012/18/UE est susceptible, quant à elle, d'aller au-delà de la simple transmission du rapport de sécurité, puisqu'elle concerne « les informations suffisantes pour que les États membres potentiellement concernés puissent appliquer, le cas échéant, toutes les dispositions pertinentes des articles 12 et 13 ainsi que du présent article ».

L'article 29 de l'accord sera revu afin d'assurer une transposition correcte du droit européen.

Article 33

L'accord de coopération est en défaut d'assurer la transposition de l'article 20, paragraphe 5, alinéa 2, et paragraphe 9, de la directive 2012/18/UE.

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas comment la circonstance, invoquée dans les tableaux de correspondance entre la directive 2012/18/UE et l'accord de coopération à l'examen, selon laquelle les services d'inspection fédéraux et régionaux conservent leurs propres compétences, peut justifier cette lacune dans l'accord de coopération.

Celui-ci sera complété en conséquence.

Article 34

Il ressort des tableaux de correspondance entre la directive 2012/18/UE et l'accord de coopération à l'examen que l'article 34, § 1^{er}, de l'accord de coopération a notamment pour objet de transposer l'article 19, paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la directive.

Or, cet article 34, § 1^{er}, ne mentionne pas les « installations » et « zones de stockage », pourtant visées à l'article 19 de la directive. Certes, *a priori*, les notions d'« installations » et de « zones de stockage » sont en principe comprises dans la notion de « tout ou partie de l'établissement », mais afin d'éviter toute difficulté au regard du droit européen, la

question se pose de savoir s'il ne conviendrait pas de modifier l'article 34, § 1^{er}, de l'accord pour y inclure les « installations » et « zones de stockage ».

Article 35

À la question de savoir à quelles dispositions de l'accord de coopération – en tant que sa méconnaissance constitue une infraction – chacune des subdivisions de l'article 35 correspond, les fonctionnaires délégués ont transmis le tableau suivant :

«

Artikel 35, § 1	Voorwerp van de inbreuk
1°	Het niet-naleven van artikel 5, zijnde het niet naleven aan de algemene zorgplicht bedoeld in artikel 5, eerste lid, en de aantoonplicht bedoeld in artikel 5, tweede lid;
2°	Het niet-naleven van artikelen 6 en 10 met betrekking tot het preventiebeleid voor zware ongevallen: <ul style="list-style-type: none"> - het preventiebeleid voor zware ongevallen niet vaststellen zoals bepaald in artikel 6, § 1; - het preventiebeleid niet beschrijven in een document zoals bepaald in artikel 6, § 2; - het preventiebeleid niet uitvoeren zoals bepaald in artikel 6, § 4; - het preventiebeleid niet herzien en het niet indien nodig bijsturen, zoals bepaald in artikel 6, § 5, en artikel 10;
3°	Het niet-naleven van artikelen 7 en 10 met betrekking tot de kennisgeving: <ul style="list-style-type: none"> - geen kennisgeving of actualisering indienen zoals bepaald in artikel 7, §§ 1, 2 en 4; - de kennisgeving niet herzien en ze niet indien nodig bijsturen, zoals bepaald in artikel 10;

4°	<p>Het niet-naleven van de artikelen 8, 10 en 28 met betrekking tot het veiligheidsrapport:</p> <ul style="list-style-type: none"> - geen veiligheidsrapport of actualisering ervan indienen zoals bepaald in artikel 8, §§ 1, 2, 3 en 5; - het veiligheidsrapport niet herzien en het niet indien nodig bijwerken, zoals bepaald in artikel 8, § 6, en artikel 10; - volgend op de beoordeling geen gewijzigd of aangevuld veiligheidsrapport bezorgen, zoals bepaald in artikel 28, § 3, eerste lid;
5°	<p>Het niet-naleven van artikel 9 met betrekking tot domino-effecten, zijnde het niet uitwisselen met de betrokken exploitanten van toereikende informatie zoals bepaald in artikel 9, § 3;</p>
6°	<p>Het niet-naleven van artikelen 11 en 14 met betrekking tot het intern noodplan:</p> <ul style="list-style-type: none"> - geen intern noodplan opstellen zoals bepaald in artikel 11, §§ 1 tot 3; - het intern noodplan niet herzien, niet testen en niet indien nodig bijwerken, zoals bepaald in artikel 14, eerste en derde lid;
7°	<p>Het niet-naleven van artikel 15, § 2, zijnde het niet bezorgen aan de gouverneur van de bijkomende gegevens die hij vraagt met het oog op het opstellen van het extern noodplan.</p>
8°	<p>Het niet-naleven van artikelen 16, § 1, en 17, § 1, met betrekking tot het activeren van het intern noodplan en de onmiddellijke verwittiging van de overheid;</p>
9°	<p>Het niet-naleven van artikel 18 met betrekking tot de informatieverstrekking aan het Coördinatie- en Crisiscentrum van de Regering en aan de inspectiediensten in geval van een zwaar ongeval:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het niet zo spoedig na het ongeval verstrekken van de inlichtingen bedoeld in artikel 18, § 1, eerste lid; - het niet verstrekken van de voorgenomen maatregelen bedoeld in artikel 18, § 1, tweede lid; - het niet bijwerken van de verstrekte informatie en deze bijwerking niet bezorgen, zoals bepaald in artikel 18, § 1, derde lid.

»

S'agissant de sanctionner pénalement l'exploitant qui aurait méconnu certaines des dispositions de l'accord de coopération, l'article 35 sera complété par les références internes aux articles concernés de l'accord afin d'assurer le respect du principe de la légalité des incriminations, principe résultant de l'article 7, alinéa 1^{er}, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de l'article 15, alinéa 1^{er}, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution et, en ce qui concerne les régions, de l'article 11, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il incombe, en effet à ces titres, au législateur de définir les faits qu'il érige en infraction en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles.

Article 36

En ce qui concerne la composition de la Commission de coopération Seveso-Helsinki, il convient de préciser ce qu'il faut entendre par la notion de « représentation des autorités compétentes », telle que mentionnée au paragraphe 3 de la disposition à l'examen.

Ainsi, la notion d'« autorité compétente » doit-elle s'entendre au sens de celle de « niveau de pouvoir ou entité fédérée partie à l'accord de coopération », ou bien cette notion concerne-t-elle individuellement chaque autorité compétente qui, au sein des parties à l'accord de coopération, interviendrait dans l'une des matières traitées par l'accord de coopération (ceci impliquant qu'une même partie à l'accord de coopération pourrait disposer, au sein de la Commission de coopération, de plusieurs autorités représentées) ?

Par ailleurs, la disposition à l'examen sera revue afin de préciser les modalités de la représentation envisagée, spécialement en termes de nombre de représentants.

Article 39

Il ressort de l'article 92*bis*, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 que les litiges entre parties qui naîtraient de l'interprétation ou de l'exécution de l'accord à l'examen doivent être tranchés par une juridiction de coopération au sens de cette disposition de la loi spéciale.

Conformément à l'alinéa 8 de cette disposition, l'accord doit déterminer le règlement des frais de fonctionnement de la juridiction.

Afin de satisfaire à cette obligation, l'accord à l'examen doit mentionner selon quelles modalités les frais de fonctionnement seront répartis entre les différentes parties à l'accord.

L'article 39, alinéa 2, de l'accord sera complété en conséquence.

Annexe 1

Au point 9 des notes relatives à l'annexe 1, il est référé aux “United Nations Recommendations on the Transport of Dangerous Goods, Manual of Tests and Criteria”.

Interpelés sur la question de savoir si ces recommandations sont consultables et dans l'affirmative, en quelle(s) langue(s), les fonctionnaires délégués ont répondu :

“De aanbevelingen zijn beschikbaar op de website van de United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) in het Frans en het Engels (daarnaast ook Spaans, Russisch, Chinees,...) <http://www.unece.org/?id=6928>)

De Europese Unie neemt deze aanbevelingen over in haar regelgeving over transport van gevaarlijke stoffen”.

En ce qui concerne ces recommandations, l'on observera qu'elles n'ont pas été élaborées par les organes compétents à cet effet sur le plan constitutionnel (ou du droit européen), qu'elles n'ont pas été soumises aux garanties régissant l'élaboration de la législation et qu'elles n'ont pas été publiées au *Moniteur belge* (ni au *Journal officiel* de l'Union européenne). Pour répondre à ces objections, il conviendrait à tout le moins d'indiquer la source où elles peuvent être consultées ⁷.

Annexe 2

L'annexe 2 à l'accord de coopération vise à transposer l'annexe III à la directive 2012/18/UE, tout en ne reproduisant pas textuellement cette dernière, ce qui, il est vrai, n'est nullement requis par le droit européen.

Il n'en demeure pas moins que si elle n'est pas tenue de reproduire strictement l'annexe III à la directive, l'annexe 2 à l'accord se doit néanmoins d'assurer la transposition correcte et complète de celle-ci.

Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

À titre d'exemple, le point 2, ii), b), de l'annexe 2 à l'accord ne mentionne que l'évaluation des risques liés aux dangers, sans préciser que cette évaluation porte aussi sur l'évaluation de leur probabilité et de leur gravité, comme prévu à l'annexe III, b), ii), de la directive.

L'annexe 2 à l'accord sera revue et complétée afin d'assurer la transposition correcte et complète de l'annexe III à la directive.

⁷ Voir l'avis 53.163/3 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 7 mai 2013 ‘tot wijziging van diverse besluiten inzake leefmilieu houdende omzetting van Europese richtlijnen en andere diverse wijzigingen’.

Annexe 4

Aux fins de se conformer au mieux à la directive 2012/18/UE, il convient :

1° au 2°, b), de mentionner également les « appels des secours », comme mentionné à la directive 2012/18/UE, annexe IV, 2°, b).

2° au 2°, f), de remplacer les mots « et à tout établissement voisin » par les mots « et à tout établissement voisin ou site non couvert par le présent accord de coopération », comme mentionné à la directive 2012/18/UE, annexe IV, 2°, f).

Annexe 6

Au point 2 de la partie 1 de l'annexe 6, il convient de remplacer les mots « de la présente directive » par les mots « du présent accord de coopération ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME