



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.536/2
du 16 décembre 2015

sur

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

Le 20 novembre 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de l'Aménagement du Territoire, de la Mobilité et des Transports, des Aéroports et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 16 décembre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Luc DETROUX et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Yves DE CORDT et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 décembre 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

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 décret soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à cet accord de coopération.

La section de législation s'est déjà prononcée sur les avant-projets de loi, de décret de la Région flamande et d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale ayant le même objet, par les avis 58.185/VR, 58.189/VR et 58.220/VR, donnés en chambres réunies le 13 octobre 2015.

Les observations qui suivent, à l'exception de celles relatives à l'avant-projet de décret lui-même, sont identiques à celles formulées dans les avis précités, sous réserve d'une rédaction abrégée de l'observation formulée sur l'article 35 de l'accord de coopération ; l'observation préalable formulée dans ces avis, qui a perdu une grande partie de sa pertinence dès lors qu'une demande d'avis portant spécifiquement sur l'avant-projet de décret de la Région wallonne d'assentiment à l'accord de coopération a été introduite, n'est toutefois pas réitérée dans le présent avis.

OBSERVATIONS RELATIVES À L'AVANT-PROJET DE DECRET

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

S'agissant du préambule d'un arrêté de présentation d'un avant-projet de décret, l'alinéa 1^{er} sera omis.

DISPOSITIF

Article unique

L'article unique sera complété par la mention de la date de l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment, à savoir le 5 juin 2015.

Par ailleurs, l'exposé des motifs, extrêmement bref, sera complété par un commentaire des articles de l'accord de coopération.

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

DISPOSITIF

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.

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 ¹.

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.

¹ 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 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.

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 ².

² 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'.

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.

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

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 interrogés préalablement aux avis 58.185/VR, 58.189/VR et 58.220/VR 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 ³.

³ 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 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.

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 ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT