



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 62.929/VR
van 21 maart 2018

over

een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 mei 2017 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, betreffende de uitvoering van de verordening (EG) nr. 1221/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS), en tot intrekking van verordening (EG) nr. 761/2001 en van de beschikkingen 2001/681/EG en 2006/193/EG van de Commissie’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 62.929/VR
du 21 mars 2018

sur

un avant-projet d'ordonnance du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘portant assentiment à l'accord de coopération du 12 mai 2017 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), et abrogeant le règlement (CE) n° 761/2001 et les décisions de la Commission 2001/681/CE et 2006/193/CE’

Op 2 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 mei 2017 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijke Gewest, betreffende de uitvoering van de verordening (EG) nr. 1221/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS), en tot intrekking van verordening (EG) nr. 761/2001 en van de beschikkingen 2001/681/EG en 2006/193/EG van de Commissie’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 13 maart 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jacques JAUMOTTE, Voorzitter van de Raad van State, Martine BAGUET, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Bernard BLERO en Wouter PAS, staatsraden, en Wim GEURTS en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Benoît JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd, en Kristine BAMS, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 maart 2018.

*

^(*) 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 2 février 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours^(*), sur un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération du 12 mai 2017 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en œuvre du règlement (CE) n° 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), et abrogeant le règlement (CE) n° 761/2001 et les décisions de la Commission 2001/681/CE et 2006/193/CE'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 13 mars 2018. Les chambres réunies étaient composées de Jacques JAUMOTTE, Président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Bernard BLERO et Wouter PAS, conseillers d'État, et Wim GEURTS et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section, et Kristine BAMS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 mars 2018.

*

^(*) 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.

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 12 mei 2017 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘betreffende de uitvoering van de verordening (EG) nr. 1221/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS), en tot intrekking van Verordening (EG), nr. 761/2001 en van de Beschikkingen 2001/681/EG en 2006/193/EG van de Commissie’.

3. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft op 18 juni 2013 advies 53.372/VR gegeven over een voorontwerp van Waals decreet dat ertoe strekte instemming te verlenen met een samenwerkingsakkoord met hetzelfde voorwerp en opschrift als het thans voorliggende samenwerkingsakkoord. De afdeling Wetgeving heeft op 16 oktober 2013 advies 53.839/3 gegeven over een voorontwerp van ordonnantie dat ertoe strekte instemming te verlenen met datzelfde samenwerkingsakkoord. Dat voorontwerp is de latere ordonnantie geworden van 27 maart 2014 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1221/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS), tot intrekking van Verordening (EG) nr. 761/2001 en van de Beschikkingen 2001/681/EG en 2006/193/EG van de Commissie’.

4. Daarnaast werden door de afdeling Wetgeving de adviezen nrs. 54.758/1 van 23 juni 2014 en 57.173/1 van 27 maart 2015 verleend over voorontwerpen van respectievelijk decreet en wet houdende instemming met een samenwerkingsakkoord met hetzelfde voorwerp als het thans voorliggende samenwerkingsakkoord.²

5. Om gevolg te geven aan de opmerkingen van de afdeling Wetgeving in haar voornoemde adviezen nrs. 53.839/3 en 54.758/1, werd de tekst van het samenwerkingsakkoord een tweede keer aangepast. Dit heeft geleid tot een nieuw samenwerkingsakkoord dat door alle partijen op 12 mei 2017 werd ondertekend en waaraan het voorontwerp van ordonnantie instemming beoogt te verlenen.

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

² De voorontwerpen van decreet en van wet werden nooit ingediend in respectievelijk het Vlaams Parlement en het Federaal Parlement.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

6. Artikel 9, § 2, eerste en tweede lid, van het samenwerkingsakkoord luidt als volgt:

“Indien de ICL EMAS niet tot een akkoord komt, dan wordt het geschil voorgelegd aan een rechtscollege zoals bedoeld onder artikel 92bis, § 5 en 6 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen;

De leden van dit rechtscollege worden respectievelijk aangewezen door de Vlaamse Regering, de Waalse Regering en de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.”

Met deze bepaling beogen de partijen bij het samenwerkingsakkoord gebruik te maken van de mogelijkheid bepaald in artikel 92bis, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Luidens deze bepaling kunnen “[d]e partijen bij de andere dan de in de §§ 2, 3, 4, 4bis, 4ter en 4quater bedoelde samenwerkingsakkoorden, (...) eveneens de bepalingen van § 5 daarop van toepassing maken”, welke paragraaf betrekking heeft op de rechtscolleges die de geschillen moeten beslechten tussen de partijen bij de verplichte samenwerkingsakkoorden vermeld in de paragrafen 2, 3, 4, 4bis, 4ter en 4quater van het genoemde artikel 92bis.

Overeenkomstig het tweede lid van artikel 92bis, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wijst iedere partij een van de leden van dit rechtscollege aan.

Aangezien door de partijen bij het samenwerkingsakkoord gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid bepaald in artikel 92bis, § 6, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, om de bepalingen van artikel 92bis, § 5 van die wet erop van toepassing te maken, dient overeenkomstig het tweede lid van artikel 92bis, § 5, ook de Federale Regering een van de leden van het rechtscollege aan te wijzen. Het samenwerkingsakkoord moet met het oog hierop worden aangepast.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSORDONNANTIE

Artikel 3

7. In de Nederlandse versie van artikel 3 van het voorontwerp wordt de ordonnantie van 27 maart 2014 die instemming verleent aan de eerste versie van het samenwerkingsakkoord “ingetrokken” terwijl in de Franse versie die ordonnantie wordt opgeheven (Fr. “abroger”).

Voor het schrappen van een bestaande bepaling voor de toekomst, wordt in het Nederlands de term “opheffen” gehanteerd en in het Frans de term “abroger”. Voor het schrappen van een bestaande bepaling vanaf de dag van de uitvaardiging ervan, wordt in het Nederlands de term “intrekken” gehanteerd en in het Frans de term “retirer” of “rapporter”.³

Overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft het samenwerkingsakkoord waarmee de instemming wordt beoogd, eerst gevolg nadat het instemming heeft verkregen van de bevoegde wetgevers.

Uit deze bepaling volgt dat samenwerkingsakkoorden pas uitwerking kunnen hebben nadat alle betrokken wet- en decreetgevers ermee hebben ingestemd, wat wil zeggen ten vroegste op de datum van inwerkingtreding van de laatste instemmingshandeling.

Bijgevolg heeft het samenwerkingsakkoord, waaraan bij ordonnantie van 27 maart 2014 instemming is verleend, bij gebrek aan goedkeuring door de andere betrokken wetgevers, nooit uitwerking verkregen.

In artikel 3 van het voorontwerp dient bijgevolg de term “intrekken” (Fr. “retirer”) te worden gehanteerd. De Franse versie van artikel 3 dient dan ook te worden aangepast.

*

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, randnr. 105, te raadplegen op de website van de Raad van State www.raadvst-consetat.be.

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 a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération du 12 mai 2017 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'concernant la mise en oeuvre du règlement (CE) n° 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), et abrogeant le règlement (CE) n° 761/2001 et les décisions de la Commission 2001/681/CE et 2006/193/CE'.

3. Le 18 juin 2013, le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 53.372/VR sur un avant-projet de décret wallon visant à donner assentiment à un accord de coopération ayant le même objet et portant le même intitulé que l'accord de coopération actuellement à l'examen. Le 16 octobre 2013, la section de législation a donné l'avis 53.839/3 sur un avant-projet d'ordonnance qui avait pour objet de porter assentiment à ce même accord de coopération. Cet avant-projet est devenu plus tard l'ordonnance du 27 mars 2014 'portant assentiment à l'Accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la mise en œuvre du Règlement (CE) n° 1221/2009 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 concernant la participation volontaire des organisations à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS), abrogeant le Règlement (CE) n° 761/2001 et les décisions de la Commission 2001/681/CE et 2006/193/CE'.

4. En outre, la section de législation a donné les avis n^{os} 54.758/1 du 23 juin 2014 et 57.173/1 du 27 mars 2015 sur, respectivement, des avant-projets de décret et de loi portant assentiment à un accord de coopération ayant le même objet que l'accord de coopération actuellement à l'examen ².

5. Afin de donner suite aux observations formulées par la section de législation dans ses avis précités n^{os} 53.839/3 et 54.758/1, le texte de l'accord de coopération a été adapté une seconde fois. Il s'en est suivi un nouvel accord de coopération qui a été signé par l'ensemble des parties le 12 mai 2017 et auquel l'avant-projet d'ordonnance entend porter assentiment.

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

² Les avant-projets de décret et de loi n'ont jamais été déposés respectivement au Parlement flamand et au Parlement fédéral.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPERATION

6. L'article 9, § 2, alinéas 1^{er} et 2, de l'accord de coopération s'énonce comme suit :

« Si la CIE EMAS n'aboutit pas à un accord, le litige est soumis à une juridiction comme mentionné à l'article 92bis, §§ 5 et 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Les membres de cette juridiction seront respectivement désignés par le Gouvernement flamand, le Gouvernement wallon et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Par cette disposition, les parties à l'accord de coopération entendent mettre à profit la possibilité offerte par l'article 92bis, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Aux termes de cette disposition, « [l]es parties aux accords de coopération autres que ceux visés aux §§ 2, 3, 4, 4bis, 4ter et 4quater peuvent également leur rendre applicables les dispositions contenues au § 5 », lequel paragraphe est relatif aux juridictions appelées à trancher les litiges entre les parties contractantes aux accords de coopération obligatoires visés aux §§ 2, 3, 4, 4bis, 4ter et 4quater de l'article 92bis précité.

Conformément à l'alinéa 2 de l'article 92bis, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980, chaque partie désigne un des membres de cette juridiction.

Dès lors que les parties à l'accord de coopération font usage de la possibilité prévue à l'article 92bis, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980, de rendre applicables à cet accord les dispositions contenues à l'article 92bis, § 5, le Gouvernement fédéral doit également désigner un des membres de la juridiction, conformément à l'alinéa 2 de l'article 92bis, § 5. L'accord de coopération sera adapté en conséquence.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE D'ASSENTIMENT

Article 3

7. Dans la version française de l'article 3 de l'avant-projet, l'ordonnance du 27 mars 2014 portant assentiment à la première version de l'accord de coopération est abrogée, alors que dans la version néerlandaise de cette ordonnance, elle est retirée (Nl. « ingetrokken »).

Pour supprimer une disposition existante pour l'avenir, on utilise le terme « abroger » en français et « opheffen » en néerlandais. Pour supprimer une disposition existante depuis le jour de son existence, on utilise le terme « retirer » ou « rapporter » en français et « intrekken » en néerlandais³.

Conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'accord de coopération auquel on entend porter assentiment n'a d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des législateurs compétents.

³ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, n° 105, à consulter sur le site internet du Conseil d'État www.raadvst-consetat.be.

Il découle de cette disposition que les accords de coopération ne peuvent avoir d'effet qu'après avoir reçu l'accord de tous les législateurs fédéraux et décrets concernés, c'est-à-dire, au plus tôt, à la date d'entrée en vigueur du dernier acte d'assentiment.

Dès lors, faute d'approbation par les autres législateurs concernés, l'accord de coopération, auquel l'ordonnance du 27 mars 2014 a donné assentiment, n'a jamais produit ses effets.

C'est dès lors le terme « retirer » (Nl. « intrekken ») que l'on utilisera à l'article 3 de l'avant-projet. Il conviendra par conséquent d'adapter la version française de l'article 3.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Jacques JAUMOTTE