KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.223/VR
VAN 27 SEPTEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, verenigde kamers, op 25 augustus 2011 door de Minister van Klimaat verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen (*), van advies te dienen over voorontwerp van wet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 20 mei 2011 tussen de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de coördinatie van het beleid inzake invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen', heeft het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, 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 85*bis*

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 WET EN VAN HET OM INSTEMMING VOORGELEGDE SAMENWERKINGSAKKOORD

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 20 mei 2011 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘betreffende de coördinatie van het beleid inzake invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen’ (hierna: het samenwerkingsakkoord).

Het samenwerkingsakkoord heeft naar luid van artikel 1, § 1, ervan tot doel het beleid op het gebied van de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen in het algemeen, en in het bijzonder het toezicht en de controle op de afvaloverbrengingen op het Belgisch grondgebied, zoals gedefinieerd in artikel 2, 34, van verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 ‘betreffende de overbrenging van afvalstoffen’, overeenkomstig artikel 6, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, te coördineren, rekening houdend met de respectieve bevoegdheden van de federale overheidsdiensten Financiën (douane en accijnzen) en Binnenlandse Zaken (politie) en van andere bevoegde federale of gewestelijke overheden.

In de hoofdstukken 2 en 3 wordt de rol van de douane, van de “gebezigde ambtenaren”[2] en van de politie omschreven. De hoofdstukken 4 en 5 bevatten afspraken in verband met de controles op de overbrenging van afvalstoffen en in verband met de opleiding en de wederzijdse ondersteuning. Vervolgens regelt hoofdstuk 6 de uitwisseling van informatie, waarna in hoofdstuk 7 regels zijn opgenomen betreffende de werkingskosten van de “gebezigde ambtenaren”. Hoofdstuk 8 betreft de financiële waarborg bedoeld in artikel 6 van verordening (EG) nr. 1013/2006 en de administratieve kosten voor “kennisgevingsdossiers”. Hoofdstuk 9 betreft de formele samenwerking met derde partijen en in hoofdstuk 10 wordt een

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

[2] Het betreft ambtenaren die door de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu worden “gebezigd” met toepassing van het koninklijk besluit van 7 december 1992 ‘houdende diverse maatregelen ten gunste van de ambtenaren van de buitendiensten van de Administratie der douane en accijnzen van wie de betrekking wordt afgeschaft ten gevolge van het tot stand komen van de interne markt in 1993’.

coördinatiegroep opgericht met het oog op een regelmatig overleg over de coördinatie van het handhavingsbeleid inzake grensoverschrijdende overbrengingen van afvalstoffen. Hoofdstuk 11 ten slotte bevat de slotbepalingen.

Het samenwerkingsakkoord is gesloten voor onbepaalde duur (artikel 13) en is bedoeld om in de plaats te komen van het samenwerkingsakkoord van 26 oktober 1994 'tussen de Belgische Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de coördinatie van het beleid inzake invoer, uitvoer en doorvoer van afvalstoffen', dat wordt opgeheven (artikel 14, § 1).

BEVOEGDHEID

3.1. Op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' zijn de gewesten bevoegd voor het afvalstoffenbeleid. Krachtens artikel 6, § 1, II, tweede lid, 3°, van die bijzondere wet van 8 augustus 1980 is de federale overheid evenwel bevoegd voor de doorvoer van afvalstoffen. Wat betreft het grensoverschrijdende vervoer van afvalstoffen dient derhalve op bevoegdheidsrechtelijk vlak een onderscheid te worden gemaakt tussen, enerzijds, de in- en uitvoer van afvalstoffen, die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, en, anderzijds, de doorvoer van afvalstoffen, die tot de federale bevoegdheid behoort.

Wat de genoemde aangelegenheden betreft, bepaalt artikel 6, § 5, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat de federale overheid en de betrokken gewestregeringen in overleg de wijze bepalen waarop het beleid inzake in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen kan worden gecoördineerd. Het geëigende middel om zulk een coördinatie tot stand te brengen, is effectief het sluiten van een samenwerkingsakkoord als bedoeld bij artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, naar luid waarvan de Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden kunnen sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

3.2. Essentieel bij het sluiten van een samenwerkingsakkoord is dat bevoegdheden samen worden uitgeoefend, wat een inbreng van elke bij het samenwerkingsakkoord betrokken partij veronderstelt;[3] het sluiten van een samenwerkingsakkoord mag er niet toe leiden dat de federale Staat, een gemeenschap of een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een

[3] Advies 45.614/AV van 13 januari 2009 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 11 december 2009 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoeslagregeling', *Parl.St.* Vl. Parl. B.Z 2009, nr. 109/1.

bevoegdheid die hem of haar door de Grondwet of door een bijzondere wet is toegewezen. Een samenwerkingsakkoord mag met andere woorden geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden inhouden.[4]

Het samenwerkingsakkoord dat te dezen om instemming aan het Parlement zal worden voorgelegd, doet op dit vlak geen problemen rijzen: zoals *sub* 3.1 is opgemerkt, heeft het betrekking op aangelegenheden die hetzij tot de bevoegdheid van de federale overheid, hetzij tot de bevoegdheid van de gewesten behoren, terwijl er ook vanwege elk van de onderscheiden partijen die bij het samenwerkingsakkoord betrokken zijn, een voldoende inbreng is van personele, materiële en financiële middelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 2

4. Luidens het eerste lid van artikel 2, § 3, van het samenwerkingsakkoord komen de overeenkomstsluitende partijen overeen dat de ambtenaren die “gebezigd” worden door de federale overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu belast zijn met het toezicht op de naleving van verordening (EG) nr. 1013/2006 en desgevallend van de aanvullende gewestelijke bepalingen die ter uitvoering van die verordening worden vastgesteld, en met het opsporen en het vaststellen van overtredingen van die verordening en de aanvullende gewestelijke bepalingen. De “gebezigde ambtenaren” ontvangen hiertoe opdrachten van de federale en de gewestelijke bevoegde overheden. Het tweede lid van artikel 2, § 3, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de gewestregeringen de “gebezigde ambtenaren” hiertoe kunnen aanwijzen krachtens de ter zake geldende gewestelijke bepalingen. De federale Regering stemt met de toekenning van deze opdracht in.

Het is niet duidelijk welke de verhouding is tussen het genoemde eerste en tweede lid: waar men uit het eerste lid zou kunnen afleiden dat de aanwijzing van de “gebezigde ambtenaren” gebeurt in het samenwerkingsakkoord zelf, wordt in het tweede lid gewag gemaakt van een aanwijzing door de gewestregeringen en dat “krachtens [de] terzake geldende gewestelijke bepalingen”.

De redactie van de genoemde bepalingen wordt best herzien in het licht van de bedoeling van de stellers van het samenwerkingsakkoord of minstens dient in de memorie van toelichting van de onderscheiden instemmingsakten de onderlinge verhouding tussen die bepalingen te worden toegelicht.

---

[4] Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.3 en advies 45.614/AV van 13 januari 2009, *l.c.*

Artikel 8

5. Krachtens artikel 8, eerste zin, van het samenwerkingsakkoord verbinden de partijen zich ertoe de uitgewisselde gegevens niet voor andere doeleinden te gebruiken dan voor de finaliteit waarvoor ze verstrekt werden. Artikel 8, tweede zin, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat alle gegevens van commerciële of industriële aard vertrouwelijk worden behandeld.

In dat verband dient erop te worden gewezen dat de genoemde gegevens in de meeste, zo niet alle gevallen moeten worden beschouwd als gegevens die milieu-informatie betreffen in de zin van artikel 2, lid 3, van het Verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ (Verdrag van Aarhus) en in de zin van artikel 2, 1, van 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’. Zowel op grond van het Verdrag van Aarhus (artikel 4) als op grond van richtlijn 2003/4/EG (artikel 3) dient elke milieu-informatie waarover overheidsinstanties beschikken, of die door hen wordt beheerd, aan elke aanvrager op zijn verzoek en binnen de erin bepaalde termijn beschikbaar te worden gesteld zonder dat deze hiervoor een belang hoeft aan te voeren. De betrokken overheid heeft evenwel de mogelijkheid om te bepalen dat een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd indien de openbaarmaking afbreuk doet aan bepaalde belangen die omschreven zijn in het Verdrag van Aarhus en in richtlijn 2003/4/EG.

Al wordt in artikel 4, lid 2, eerste alinea, d), van richtlijn 2003/4/EG de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie in de erin omschreven omstandigheden aangemerkt als een geval waarin een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd, dient ook acht te worden geslagen op artikel 4, lid 2, tweede alinea, van die richtlijn, dat luidt:

> “De in de leden 1 en 2 genoemde gronden voor weigering worden restrictief uitgelegd, met voor het specifieke geval inachtneming van het met bekendmaking gediende openbare belang. In elk afzonderlijk geval dient het algemene belang dat is gediend met openbaarmaking te worden afgewogen tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken. De lidstaten kunnen het bepaalde in lid 2, onder a), d), f), g) en h), niet als grondslag aanzien om te bepalen dat een verzoek kan worden geweigerd indien het betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.”

De geciteerde bepaling is door het Hof van Justitie van de Europese Unie in die zin uitgelegd dat de daarin voorgeschreven afweging van het algemene belang dat met de openbaarmaking van milieu-informatie is gediend, tegen het specifieke belang dat is gediend met de weigering om openbaar te maken, dient plaats te vinden in elk afzonderlijk geval dat aan de bevoegde autoriteiten wordt voorgelegd, ook wanneer de nationale wetgever in een bepaling van

algemene strekking criteria heeft vastgelegd die deze vergelijkende beoordeling van de betrokken belangen kunnen vergemakkelijken.[5] Bovendien moet erop worden gewezen dat luidens artikel 4, lid 4, eerste alinea, d), van het Verdrag van Aarhus en artikel 4, lid 2, eerste alinea, d), van richtlijn 2003/4/EG de vertrouwelijkheid van commerciële of industriële informatie slechts kan worden ingeroepen om een "gewettigd economisch belang te beschermen", en dat die uitzonderingsgrond krachtens artikel 4, lid 4, eerste alinea, d), van het Verdrag van Aarhus en artikel 4, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/4/EG niet kan worden ingeroepen wanneer het verzoek om milieu-informatie betrekking heeft op informatie over emissies in het milieu.

In het samenwerkingsakkoord wordt in het geheel niets bepaald omtrent de toegang tot milieu-informatie. Het samenwerkingsakkoord, en meer bepaald zijn artikel 8, mag in geen geval zo worden geïnterpreteerd dat het afbreuk zou doen aan de principes betreffende deze toegang die zijn neergelegd in het Verdrag van Aarhus of in richtlijn 2003/4/EG. De partijen bij het samenwerkingsakkoord dienen daarentegen na te gaan of het duidelijk is welke overheid of overheden in geval van informatie-uitwisseling een verzoek om milieu-informatie dienen te behandelen. Eventueel dient het samenwerkingsakkoord op dit vlak te worden aangevuld. Tevens verdient het aanbeveling, teneinde geen misverstanden te doen ontstaan, om de zeer algemene formulering van artikel 8 van het samenwerkingsakkoord te herzien in het licht van de hiervóór uiteengezette beginselen.

Artikel 12

6. Bij artikel 12 van het samenwerkingsakkoord wordt een coördinatiegroep opgericht die onder meer de volgende taken heeft:

- het uitwerken van procedures voor de inspectie van afvaloverbrengingen;

- het uitwerken van procedures voor de opsporing van frauduleuze afvaloverbrengingen;

- het uitwerken van procedures voor de vervolging van vastgestelde overtredingen op verordening (EG) nr. 1013/2006.

- het uitwerken van een indicatieve lijst van inbreuken en van de "bijhorende afhandelingsprocedure voor individuele vaststellingen van illegale overbrengingen".

Uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat samenwerkingsakkoorden die, zoals dat het geval is met het voorliggende samenwerkingsakkoord, betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of

[5] H.v.J. 16 december 2010, C-266/09, Stichting Natuur en Milieu.

ordonnantie worden geregeld, of de Staat, de gemeenschappen of de gewesten zouden kunnen bezwaren of de Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, pas gevolg kunnen hebben nadat de betrokken wetgevers daarmee hebben ingestemd.

De noodzaak van voorafgaande instemming betekent onder meer dat de gezamenlijke verplichtingen die de partijen bij een samenwerkingsakkoord op zich nemen, voor zover ze onder de werkingssfeer van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vallen, door de betrokken wetgevers gekend moeten zijn op het tijdstip waarop ze hun instemming verlenen. Daaruit volgt dat het betrokken samenwerkingsakkoord zelf alle regels waarin zulke verplichtingen zijn opgenomen, moet bevatten, en dat het niet mag worden aangevuld met regels die de in voorkomend geval bij het akkoord opgerichte organen zouden aannemen, met uitzondering van de regels die niet onder de werkingssfeer vallen van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, en die door zulke organen kunnen worden aangenomen, zoals interne regels die specifiek de werkwijze van de organen betreffen.[6]

Uit wat voorafgaat volgt dat de genoemde taken slechts aan de coördinatiegroep kunnen worden opgedragen voor zover het gaat om praktische toepassingsregels die niet vallen onder één van de in artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vermelde aangelegenheden.

7. In artikel 12, § 1, tweede lid, negende streepje, van het samenwerkingsakkoord schrijve men, teneinde meer aan te sluiten op de terminologie van artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, “betrokkenheid van de gewestregeringen bij” in plaats van “overleg tussen de bevoegde overheden over”.

Artikel 14

8. In artikel 14, § 1, van het samenwerkingsakkoord schrappe men de woorden “met ingang van […]”, nu de opheffing van het erin vermelde samenwerkingsakkoord een gevolg zal zijn van de inwerkingtreding van het onderhavige samenwerkingsakkoord en ermee dient samen te vallen.

[6] Zie in dezelfde zin onder meer advies 42.387/VR van 27 maart 2007 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 me 2007 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol van Kyoto, afgesloten te Brussel, op 19 februari 2007’, *Parl.St.* Senaat 2006-2007, nr. 3-2411/1.

9. In artikel 14, § 2, eerste zin, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat het in werking treedt vanaf het moment dat de federale en de gewestelijke wetgevers hun instemming hebben gegeven.

In dit verband moet rekening worden gehouden met de regel afgeleid uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 4, tweede lid, van de wet van 31 mei 1961 'betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen', dan wel met artikel 56 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, of nog met artikel 33, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen'. Volgens die regel treedt een samenwerkingsakkoord dat aan de parlementen ter instemming is voorgelegd, in werking op de tiende dag te rekenen vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het laatste wetgevende instrument van instemming met het akkoord. Gelet op die regel, is het niet nodig dat het samenwerkingsakkoord een bijzondere bepaling bevat met betrekking tot zijn inwerkingtreding, tenzij de partijen een specifieke datum van inwerkingtreding beogen,[7] wat te dezen niet het geval is.

---

[7] Zie in die zin bijvoorbeeld advies 48.076/VR van 4 mei 2010 over een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 3 maart 2011 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 2 april 2010 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de coördinatie van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie', *Parl.St.* Senaat 2010-2011, nr. 5-479/1.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, L. DETROUX,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessoren van de
Mevrouwen	A. WEYEMBERGH,	afdeling Wetgeving,
	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de Heer B. JADOT, eerste auditeur-afdelingshoofd en Mevrouw K. BAMS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A-M. GOOSSENS P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 50.223/VR
DU 27 SEPTEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre du Climat, le 25 août 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au quarante-cinq jours (*), sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 20 mai 2011 entre l'État belge, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant coordination de la politique d'importation, d'exportation et de transit des déchets', a donné l'avis suivant:

(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, 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 85*bis*.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 de l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI ET DE L'ACCORD DE COOPÉRATION SOUMIS À ASSENTIMENT

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à donner assentiment à l'accord de coopération du 20 mai 2011 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'portant coordination de la politique d'importation, d'exportation et de transit des déchets' (ci-après : l'accord de coopération).

L'article 1er, § 1er, de l'accord de coopération indique qu'il a pour objet de coordonner la politique générale en matière de transferts transfrontaliers de déchets, et en particulier la surveillance et le contrôle des transferts de déchets sur le territoire belge, tels que définis à l'article 2, 34, du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 'concernant les transferts de déchets', conformément à l'article 6, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', en tenant compte des compétences respectives des services publics fédéraux des Finances (douanes et accises) et de l'Intérieur (police) et des autorités compétentes fédérales et régionales.

Les chapitres 2 et 3 définissent le rôle des douanes, des « fonctionnaires utilisés »[2] et de la police. Les chapitres 4 et 5 comprennent des accords en matière de contrôle des transferts de déchets et en matière de formation et de soutien mutuel. Le chapitre 6 règle ensuite l'échange d'informations, tandis que le chapitre 7 comporte des règles relatives aux frais de fonctionnement des « fonctionnaires utilisés ». Le chapitre 8 a trait à la garantie financière visée à l'article 6 du règlement (CE) n° 1013/2006 et aux frais administratifs pour les « dossiers de notification ». Le chapitre 9 concerne la coopération formelle avec des tiers et le chapitre 10 institue un groupe de

[1] S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique », la conformité aux normes supérieures.

[2] Il s'agit de fonctionnaires qui sont « utilisés » par le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement, en application de l'arrêté royal du 7 décembre 1992 'portant diverses mesures en faveur des agents des services extérieurs de l'Administration des douanes et accises dont l'emploi est supprimé par suite de l'instauration du marché intérieur de 1993'.

coordination en vue d'une concertation régulière portant sur la politique d'application concernant les transferts transfrontaliers de déchets. Enfin, le chapitre 11 contient les dispositions finales.

L'accord de coopération est conclu pour une durée indéterminée (article 13) et est destiné à se substituer à l'accord de coopération du 26 octobre 1994 'entre l'État belge, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant coordination de la politique d'importation, d'exportation et de transit des déchets', qui est abrogé (article 14, § 1er).

COMPÉTENCE

3.1. Selon l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les régions sont compétentes en ce qui concerne la politique des déchets. En vertu de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 3°, de cette loi spéciale du 8 août 1980, l'autorité fédérale est toutefois compétente en ce qui concerne le transit des déchets. Pour le transport transfrontalier de déchets, il faut par conséquent opérer, sur le plan du droit des compétences, une distinction entre, d'une part, l'importation et l'exportation des déchets, qui relèvent de la compétence des régions et, d'autre part, le transit des déchets, qui relève de la compétence fédérale.

Relativement à ces matières, l'article 6, § 5, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que l'autorité fédérale et les gouvernements régionaux concernés déterminent, en concertation, la façon dont la politique en matière d'importation, d'exportation et de transit de déchets peut être coordonnée. L'instrument approprié pour procéder à cette coordination est effectivement l'accord de coopération, tel qu'il est visé à l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, selon lequel l'État, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

3.2. Lors de la conclusion d'un accord de coopération, il est essentiel que des compétences soient exercées en commun, ce qui implique un apport de chacune des parties à l'accord; [3] la conclusion d'un accord de coopération ne peut conduire à ce que l'État fédéral, une communauté ou une région se dépouille de l'exercice d'une compétence qui lui a été attribuée par

[3] Avis 45.614/AV du 13 janvier 2009 sur un avant-projet devenu le décret du 11 décembre 2009 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Région wallonne concernant la mise en œuvre du régime de paiement unique', *Doc. parl.*, Parl. fl., S.E. 2009, n° 109/1.

la Constitution ou par une loi spéciale. En d'autres mots, un accord de coopération ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence.[4]

L'accord de coopération qui, en l'occurrence, sera soumis au Parlement pour assentiment ne pose aucun problème à cet égard : comme il a été observé au 3.1, il concerne des matières qui relèvent, soit de la compétence de l'autorité fédérale, soit de celle des régions, chacune des parties à l'accord opérant un apport suffisant en termes de personnel, de matériel et de moyens financiers.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 2

4. Selon le premier alinéa de l'article 2, § 3, de l'accord de coopération, les parties à celui-ci conviennent que les fonctionnaires « utilisés » par le Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement sont chargés du contrôle de l'application du règlement (CE) n° 1013/2006 et, le cas échéant, des dispositions régionales complémentaires arrêtées en exécution de ce règlement, ainsi que de la recherche et de la constatation des infractions auxdits règlement et dispositions complémentaires. Les « fonctionnaires utilisés » reçoivent à cet effet des missions des autorités fédérales et régionales compétentes. Le deuxième alinéa de l'article 2, § 3, de l'accord de coopération dispose que les gouvernements régionaux peuvent habiliter les « fonctionnaires utilisés » à cet effet en vertu des dispositions régionales applicables en la matière. Le gouvernement fédéral approuve l'attribution de cette mission.

On n'aperçoit pas quel est le rapport entre ces deux alinéas : alors qu'il pourrait se déduire du premier alinéa que c'est l'accord de coopération lui-même qui désigne les « fonctionnaires utilisés », le deuxième alinéa fait état d'une désignation par les gouvernements régionaux, et ce « en vertu des dispositions régionales applicables en la matière ».

Mieux vaudrait revoir la rédaction de ces dispositions à la lumière de l'intention des auteurs de l'accord de coopération ou à tout le moins en préciser l'articulation dans l'exposé des motifs des différents actes d'assentiment.

---

[4] Cour constitutionnelle, n° 17/94, 3 mars 1994, B5.3 et avis 45.614/AV du 13 janvier 2009, *l.c.*

Article 8

5. En vertu de l'article 8, première phrase, de l'accord de coopération, les parties s'engagent à ne pas utiliser les données échangées à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été fournies. L'article 8, seconde phrase, de l'accord de coopération dispose que toutes les données à caractère commercial ou industriel sont traitées d'une manière confidentielle.

À cet égard, il faut souligner que, dans la plupart des cas, voire dans tous, ces données doivent être considérées comme des informations environnementales au sens de l'article 2, paragraphe 3, de la Convention 'sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement' (Convention d'Aarhus) et au sens de l'article 2, 1, de la directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2003 'concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil'. Tant la Convention d'Aarhus (article 4), que la directive 2003/4/CE (article 3) imposent que toute information environnementale détenue par les autorités publiques ou pour leur compte soit mise à la disposition de tout demandeur, à sa demande et dans le délai qui y est indiqué, sans que celui-ci soit obligé de faire valoir un intérêt. L'autorité concernée a toutefois la possibilité de prévoir qu'une demande d'informations environnementales peut être rejetée si la divulgation porte atteinte à certains intérêts décrits dans la Convention d'Aarhus et dans la directive 2003/4/CE.

Bien que l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, d), de la directive 2003/4/CE considère déjà la confidentialité des informations commerciales ou industrielles comme l'une des circonstances permettant de rejeter une demande d'informations environnementales, il faut également tenir compte de l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de cette directive, qui s'énonce comme suit :

> « Les motifs de refus visés aux paragraphes 1 et 2 sont interprétés de manière restrictive, en tenant compte dans le cas d'espèce de l'intérêt que présenterait pour le public la divulgation de l'information. Dans chaque cas particulier, l'intérêt public servi par la divulgation est mis en balance avec l'intérêt servi par le refus de divulguer. Les États membres ne peuvent, en vertu du paragraphe 2, points a), d), f), g) et h), prévoir qu'une demande soit rejetée lorsque elle concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement. »

La Cour de Justice de l'Union européenne interprète cette disposition en ce sens que la mise en balance qu'elle prescrit de l'intérêt public servi par la divulgation d'une information environnementale et de l'intérêt particulier servi par le refus de divulguer doit être pratiquée dans chaque cas particulier soumis aux autorités compétentes, quand bien même le

législateur national déterminerait par une disposition à caractère général des critères permettant de faciliter cette appréciation comparée des intérêts en présence [5]. Il convient en outre d'attirer l'attention sur le fait que selon l'article 4, paragraphe 4, premier alinéa, d), de la Convention d'Aarhus et l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, d), de la directive 2003/4/CE, la confidentialité des informations commerciales ou industrielles ne peut être invoquée que pour « protéger un intérêt économique légitime » et que l'article 4, paragraphe 4, premier alinéa, d), de la Convention d'Aarhus et l'article 4, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive 2003/4/CE ne permettent pas d'invoquer ce motif d'exception lorsque la demande d'informations environnementales concerne des informations relatives à des émissions dans l'environnement.

L'accord de coopération ne prévoit absolument rien quant à l'accès aux informations environnementales. Cet accord, et en particulier son article 8, ne peut en aucun cas être interprété dans un sens qui méconnaîtrait les principes qui gouvernent cet accès et qui sont consacrés dans la Convention d'Aarhus ou dans la directive 2003/4/CE. Les parties à l'accord de coopération doivent par contre vérifier s'il est possible de distinguer l'autorité ou les autorités chargée(s) d'examiner une demande d'informations environnementales en cas d'échange d'informations. Le cas échéant, l'accord de coopération sera complété sur ce plan. Afin d'empêcher toute ambiguïté, mieux vaudrait en outre revoir la formulation très générale de l'article 8 de l'accord de coopération à la lumière des principes exposés ci-dessus.

Article 12

6. L'article 12 de l'accord de coopération institue un groupe de coordination qui est notamment chargé des missions suivantes :

- l'élaboration de procédures pour l'inspection des transferts de déchets ;

- l'élaboration de procédures pour la recherche de transferts frauduleux de déchets ;

- l'élaboration de procédures pour la poursuite des infractions constatées au règlement (CE) n° 1013/2006 ;

- l'élaboration d'une liste indicative d'infractions et de la « procédure de règlement connexe pour les constatations individuelles de transferts illicites. »

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

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

La nécessité d'un assentiment préalable signifie notamment que l'ensemble des obligations auxquelles se soumettent les parties à un accord de coopération doivent, dans la mesure où elles entrent dans le champ d'application de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, être connues des législateurs concernés au moment où ils donnent leur assentiment. Il s'ensuit que cet accord de coopération lui-même doit énoncer l'ensemble des règles renfermant pareilles obligations et qu'il n'a pas à être complété par des règles qu'adopteraient les organes crées, le cas échéant, par l'accord, réserve faite des règles qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, et que de tels organes peuvent adopter, telles que des règles internes propres au fonctionnement des organes.[6]

Il résulte de ce qui précède que les missions précitées ne peuvent être confiées au groupe de coordination que dans la mesure où il s'agit de règles d'application pratiques qui ne relèvent pas d'une des matières mentionnées à l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

7. Pour se conformer plus étroitement à la terminologie de l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, on écrira à l'article 12, § 1er, alinéa 2, neuvième tiret, de l'accord de coopération « l'association des gouvernements régionaux aux » au lieu de « la concertation entre les autorités compétentes sur ».

Article 14

8. Dans l'article 14, § 1er, de l'accord de coopération, on omettra les mots « à partir du […] », dès lors que l'abrogation de l'accord de coopération qui y est mentionné sera une

[6] Voir dans le même sens, notamment l'avis 42.387/VR du 27 mars 2007 sur un projet devenu la loi du 15 mai 2007 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007', *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2411/1.

conséquence de l'entrée en vigueur du présent accord de coopération qu'elle devra coïncider avec celle-ci.

9. L'article 14, § 2, première phrase, de l'accord de coopération dispose qu'il entre en vigueur dès qu'il a reçu l'assentiment du législateur fédéral et des législateurs régionaux.

À cet égard, il faut tenir compte de la règle déduite de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, lue en combinaison avec l'article 4, alinéa 2, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires' ou avec l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980, ou encore avec l'article 33, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'. Il résulte de ces règles qu'un accord de coopération qui a été soumis aux parlements pour assentiment entre en vigueur le dixième jour après celui de la publication au Moniteur belge du dernier instrument législatif portant assentiment à l'accord. Il est dès lors inutile que l'accord de coopération comprenne une disposition particulière relative à son entrée en vigueur, à moins que les parties visent une date particulière,[7] ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

---

[7] Voir en ce sens par exemple l'avis 48.076/VR du 4 mai 2010 sur un projet devenu la loi du 3 mars 2011 'portant assentiment de l'accord de coopération du 2 avril 2010 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale pour la coordination d'une infrastructure d'information géographique', *Doc. parl.*, Sénat, 2010-2011, n° 5-479/1.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre, président,
	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. SMETS, J. JAUMOTTE, B. SEUTIN, L. DETROUX,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseurs de la
Mesdames	A. WEYEMBERGH,	section de législation,
	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par Monsieur B. JADOT, premier auditeur chef de section et Madame K. BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. SMETS.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS