

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 48.495/3
VAN 12 JULI 2010VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 7 juli 2010 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 2 april 2010, afgesloten tussen de federale overheid, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de coördinatie van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie", heeft volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd als volgt:

- "- le présent avant-projet d'ordonnance vise à transposer la directive 2007/2/CE dont le délai de transposition expirait le 15 mai 2009;
- la Commission européenne a transmis un avis motivé à la Région de Bruxelles-Capitale le 28 janvier 2010;
- la Commission européenne a saisi la Cour de Justice de l'Union Européenne sur ce dossier d'infraction;
- l'adoption rapide du texte d'ordonnance permettrait d'éviter une condamnation et de lourdes pénalités".

*

* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Zoals in het opschrift is vermeld, strekt het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 2 april 2010 tussen de federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor de coördinatie van een

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

infrastructuur voor ruimtelijke informatie. Dat samenwerkingsakkoord strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2007/2/EG van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2007 tot oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de [Europese] Gemeenschap (hierna: INSPIRE-richtlijn).

HET SAMENWERKINGSAKKOORD

4. Het samenwerkingsakkoord heeft, enerzijds, tot doel het vaststellen van algemene coördinatieregels ter omzetting van de genoemde richtlijn en het organiseren van de opvolging ervan en, anderzijds, het realiseren van de Belgische bijdrage aan de oprichting van een infrastructuur voor Europese ruimtelijke informatie (artikel 2).

Na de omschrijving van een aantal in het samenwerkingsakkoord gebruikte begrippen (artikel 3) en de afbakening van het toepassingsgebied ervan (artikel 4), voorziet het samenwerkingsakkoord in samenwerking tussen de partijen erbij met het oog op het bepalen van de referentieversie van verzamelingen ruimtelijke gegevens en van ruimtelijke referentiegegevens zelf (artikel 5), en in de vaststelling van de geografische positie en de niet-geografische kenmerken van zowel extern als intern grensoverschrijdende ruimtelijke objecten en van gemeenschappelijke ruimtelijke objecten (artikel 6). Voorts wordt een gemeenschappelijk geoportaal opgericht dat toegang verschaft tot diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens (artikel 7) en verbinden de partijen zich ertoe om bij het opbouwen van onderdelen van de infrastructuur voor ruimtelijke informatie de nodige "middleware services" te implementeren conform de INSPIRE-toepassingsregels inzake netwerkdiensten en om deze diensten onderling toegankelijk te stellen en daartoe de nodige informatie uit te wisselen (artikel 8). Er wordt tevens voorzien in de mogelijkheid tot uitbreiding van de samenwerking tussen de partijen bij het samenwerkingsakkoord of tussen sommige ervan (artikel 9).

De concrete organisatie van de samenwerking wordt toevertrouwd aan een Coördinatiecomité, waarvan het samenwerkingsakkoord de samenstelling en de werking bepaalt (artikel 13), evenals de opdrachten (artikelen 10 tot 12 en 14). Ook wordt in de oprichting van een "INSPIRE-Cel" voorzien, die als centraal aanspreekpunt fungeert en het secretariaat van het Coördinatiecomité, van de Belgische vertegenwoordiger in het comité vermeld in artikel 22 van de INSPIRE-richtlijn, en van het INSPIRE-Forum verzorgt (artikelen 15 en 16).

Tenslotte is in het samenwerkingsakkoord nog een financieringsregeling opgenomen (artikel 17) en wordt de inwerkingtreding geregeld (artikel 18).

5. In de adviezen 48.076/VR en 48.105/VR van 4 mei 2010 over, respectievelijk, een voorontwerp van federale wet en een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest, beide houdende instemming met het genoemde samenwerkingsakkoord van 2 april 2010, heeft de Raad van State, afdeling wetgeving, reeds onderzocht in welke mate de federale overheid en de gewesten, op grond van hun specifieke bevoegdheid het voornoemde samenwerkingsakkoord kunnen sluiten en of dit samenwerkingsakkoord volstaat tot gedeeltelijke omzetting van de INSPIRE-richtlijn. Ook heeft de Raad van State in deze adviezen de inhoud van het samenwerkingsakkoord onderzocht.

Met name in advies 48.076/VR heeft de Raad van State de volgende opmerkingen gemaakt, die in verband met het thans voorliggende ontwerp zonder meer herhaald kunnen worden:

"BEVOEGDHEID

3. Op zich belet niets dat de federale Staat en de gewesten een samenwerkingsakkoord zouden sluiten betreffende ruimtelijke informatie die aan hun respectieve bevoegdheden kan worden gekoppeld. Evenwel strekt het aan het Parlement voor te leggen samenwerkingsakkoord tot gedeeltelijke omzetting van de INSPIRE-richtlijn. De vraag rijst derhalve of de omzetting van de richtlijn er niet toe noopt nog andere partijen bij het samenwerkingsakkoord te betrekken.

In dit verband dient erop te worden gewezen dat, al werd de INSPIRE-richtlijn uitgevaardigd op grond van het toenmalige artikel 175, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap, hierna EG-Verdrag (thans artikel 192, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, hierna VWEU) en dus verband houdt met het Europese milieubeleid, daaruit niet mag worden afgeleid dat internrechtelijk enkel de overheden die bevoegdheden hebben inzake leefmilieu in de zin van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, die richtlijn dienen om te zetten.

Zowel uit de aan de INSPIRE-richtlijn voorafgaande consideransen als uit de tekst ervan zelf blijkt dat die richtlijn in belangrijke mate het beleid inzake leefmilieu in de zin van de genoemde bepaling uit de bijzondere wet van 8 augustus 1980 overstijgt.

Zo worden in de eerste en de vierde considerans van de INSPIRE-richtlijn de volgende doelstellingen geformuleerd:

.../...

- «(1) De Gemeenschap streeft er in haar milieubeleid naar een hoog niveau van milieubescherming tot stand te brengen, rekening houdende met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Gemeenschap. Bovendien is informatie, inclusief ruimtelijke informatie, nodig voor het opstellen en toepassen van dit beleid en van communautair beleid op andere gebieden. Overeenkomstig artikel 6 van het EG-Verdrag moeten de eisen inzake milieubescherming worden geïntegreerd in het beleid van de Gemeenschap. Om dit te verwezenlijken moet een zekere mate van coördinatie tussen de gebruikers en leveranciers van informatie tot stand worden gebracht, zodat informatie en kennis uit verschillende sectoren kan worden gecombineerd.
- (4) De infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap, Inspire genaamd, moet dienen ter ondersteuning van de vorming van beleidsmaatregelen en activiteiten die een directe of indirecte invloed kunnen hebben op het milieu.»

De INSPIRE-richtlijn en de regeling die erbij wordt ingevoerd, dragen bijgevolg bij tot de uitvoering van het integratieprincipe gewaarborgd bij artikel 6 van het EG-Verdrag, dat artikel 11 VWEU is geworden, krachtens hetwelk de eisen inzake milieubescherming moeten worden geïntegreerd in de omschrijving en de uitvoering van het beleid en het optreden van de Europese Unie, in het bijzonder met het oog op het bevorderen van duurzame ontwikkeling.

De met de INSPIRE-richtlijn beoogde doelstelling gaat dus ruimschoots het leefmilieubeleid *stricto sensu* te buiten, terwijl het instrumentarium dat ermee beoogd wordt in te voeren met het oog op het uitstippelen van het besluitvormingsproces is bedoeld om in alle sectoren in zeer ruime mate te worden aangewend.

Die ruime en geïntegreerde doelstelling vindt eveneens neerslag in artikel 1, lid 1, van de INSPIRE-richtlijn, dat luidt:

- «1. Het doel van deze richtlijn is het vaststellen van algemene regels voor de oprichting van een infrastructuur voor ruimtelijke informatie in de Gemeenschap, hierna Inspire te noemen, ter ondersteuning van het communautaire milieubeleid en beleidsmaatregelen of activiteiten die van invloed kunnen zijn op het milieu.»

Het is tevens de bedoeling dat de regeling ingevoerd bij de INSPIRE-richtlijn ervoor zorgt dat daarbij overheidsinstanties worden betrokken die niet noodzakelijk bevoegd zijn op het vlak van het leefmilieu. Zo heeft de INSPIRE-richtlijn naar luid van haar artikel 4, lid 1, betrekking op verzamelingen ruimtelijke gegevens die aan de volgende voorwaarden voldoen:

- «a) ze hebben betrekking op een gebied waar een lidstaat rechten ten aanzien van de rechtsbevoegdheid heeft en/of uitoefent;
- b) ze zijn beschikbaar in elektronisch formaat;
- c) ze worden bewaard door of namens:

.../...

- i) een overheidsinstantie, in de zin dat ze zijn geproduceerd of ontvangen dan wel worden beheerd of bijgewerkt door die instantie en binnen haar publieke taak vallen;
- ii) een derde partij waaraan het netwerk ter beschikking is gesteld overeenkomstig artikel 12;
- d) ze hebben betrekking op een of meer van de in de bijlagen I, II of III vermelde thematische categorieën.»

Uit deze bepaling blijkt geenszins dat de INSPIRE-richtlijn alleen toepasselijk zou zijn op verzamelingen gegevens inzake leefmilieu. Integendeel, het onderzoek van de bijlagen bij de INSPIRE-richtlijn toont aan dat de verzamelingen gegevens waarop ze toepasselijk is, ressorteren onder aangelegenheden die niet uitsluitend op het leefmilieu betrekking hebben en die in het licht van de verdeling van de bevoegdheden tussen de federale overheid en de deeltentiteiten in het interne recht niet of niet uitsluitend ressorteren onder de federale of gewestelijke bevoegdheden inzake leefmilieu. Het gaat hier niet alleen om andere gewestelijke of federale aangelegenheden ⁽²⁾, maar ook om aangelegenheden die geheel of gedeeltelijk tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren. Dit is met name het geval voor de volgende aangelegenheden:

- informatie omtrent de menselijke gezondheid, die inzonderheid in verband moet worden gebracht met de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake het gezondheidsbeleid, als bedoeld bij artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980;
- sommige van de diensten, waaronder de «nutsdiensten en [de] overheidsdiensten», zoals de maatschappelijke instanties van de overheid, de scholen en de ziekenhuizen, die krachtens artikel 24 van de Grondwet en artikel 5, § 1, I, 1/, en II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 inzonderheid ressorteren onder de bevoegdheid van de gemeenschappen;
- de benamingen van gebieden, in het bijzonder geografische of topografische kenmerken van openbaar of historisch belang, alsook het «landgebruik» uit het oogpunt van de recreatie, die inzonderheid in verband kunnen worden gebracht met de culturele bevoegdheden van de gemeenschappen, zoals onder meer bedoeld bij artikel 4, 4/, 9/ en 10/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

⁽²⁾ Voetnoot 2 uit advies 48.076/VR: Zie bijvoorbeeld de aangelegenheden vermeld in bijlage I, 7 en 8, en in bijlage III, 4, 9, 12, 14, 15, 16, 18, 20 en 21.

Voorts mag, naast de voornoemde bevoegdheden, niet de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap op het vlak van de monumenten en landschappen en de opgravingen⁽³⁾ uit het oog worden verloren, die in verband kan worden gebracht met de aangelegenheid van de «beschermd gebieden», bedoeld in bijlage I bij de INSPIRE-richtlijn.

In dezelfde gedachtegang blijkt uit artikel 4, lid 1, van de INSPIRE-richtlijn niet dat deze alleen zou slaan op de overheidsinstanties bevoegd inzake leefmilieu.

Het begrip «overheidsinstantie», dat onder meer voorkomt in artikel 4, lid 1, c), i), van de INSPIRE-richtlijn, wordt in artikel 3, 9), eerste alinea, ervan, immers als volgt gedefinieerd:

- «a) een regering of een andere bestuurlijke overheid, met inbegrip van openbare adviesorganen, op nationaal, regionaal of lokaal niveau;
- b) een natuurlijke of rechtspersoon die openbare bestuursfuncties naar nationaal recht uitoefent, met inbegrip van specifieke taken, activiteiten of diensten met betrekking tot het milieu; en
- c) een natuurlijke of rechtspersoon die onder toezicht van een orgaan of persoon als bedoeld onder a) of b) belast is met openbare verantwoordelijkheden of functies of openbare diensten op milieugebied verleent.»

In b) en c) van deze definitie, die betrekking hebben op natuurlijke of rechtspersonen belast met openbare verantwoordelijkheden of functies, worden personen bedoeld die diensten leveren met betrekking tot het leefmilieu; in a) echter, dat slaat op de overheidsinstanties *stricto sensu* in ruime bewoordingen en niet louter beperkt tot de instanties belast met openbare verantwoordelijkheden of functies met betrekking tot het leefmilieu, worden op een zeer algemene wijze en ongeacht hun materiële bevoegdheid alle regeringen en alle bestuurlijke overheden in het algemeen bedoeld.

Tot slot moet, wat de uitwisseling van ter beschikking gestelde gegevens betreft, inzonderheid gewezen worden op artikel 17, lid 1, van de INSPIRE-richtlijn, naar luid waarvan elke lidstaat maatregelen moet vaststellen «voor het uitwisselen van verzamelingen ruimtelijke gegevens en diensten met

⁽³⁾ Voetnoot 3 uit advies 48.076/VR: Zie het decreet van 23 december 1993 van het Waalse Gewest betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van de bevoegdheden van het Waalse Gewest in de aangelegenheid Monumenten en Landschappen, het decreet van 17 januari 1994 van de Duitstalige Gemeenschap betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van de bevoegdheden van het Waalse Gewest in de aangelegenheid Monumenten en Landschappen, het decreet van 6 mei 1999 van het Waalse Gewest betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van de bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake Tewerkstelling en Opgravingen en het decreet van 10 mei 1999 van de Duitstalige Gemeenschap betreffende de uitoefening door de Duitstalige Gemeenschap van de bevoegdheden van het Waalse Gewest inzake tewerkstelling en opgravingen.

betrekking tot ruimtelijke gegevens tussen zijn overheidsinstanties als bedoeld in artikel 3, punt 9, onder a) en b)», welke maatregelen die overheidsinstanties in staat moeten stellen om toegang te verkrijgen tot verzamelingen ruimtelijke gegevens en diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens en om deze verzamelingen en diensten uit te wisselen en te gebruiken voor overheidstaken «die van invloed kunnen zijn op het milieu», en niet uitsluitend ter uitvoering van openbare taken op het stuk van het leefmilieu.

Uit wat voorafgaat kan worden afgeleid dat de INSPIRE-richtlijn een systeem van informatie-infrastructuur invoert waarbij weliswaar niet het vergaren van nieuwe informatie wordt opgelegd, maar dat door de opbouw en de werking ervan niettemin de medewerking veronderstelt van alle overheidsinstanties die informatie bezitten inzake de aangelegenheden bedoeld in de bijlagen bij de richtlijn en waarbij tevens de verplichting wordt opgelegd om maatregelen te treffen die de gegevensuitwisseling onder die overheidsinstanties waarborgen, zodat deze gegevens niet uitsluitend worden aangewend ter uitvoering van overheidstaken die ressorteren onder de bescherming van het leefmilieu, maar ook ter uitvoering van andere overheidstaken.

Het staat aan de lidstaten, die de adressaten zijn van de INSPIRE-richtlijn, om de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden die nodig zijn met het oog op de naleving van deze INSPIRE-richtlijn en om te voorzien in de omzetting ervan, op een doelmatige wijze en met inachtneming van de bevoegdheidverdelende regels. Het lijkt weliswaar niet de minste twijfel dat het samenwerkingsakkoord moet worden gesloten door de federale overheid en de gewesten, deze laatste niet alleen gelet op hun bevoegdheid op het vlak van het leefmilieu, maar ook gelet op andere aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, zoals gemeenschapsaangelegenheden waarvan de bevoegdheidsuitoefening naar hen is overgeheveld. Uit wat voorafgaat blijkt evenwel dat deze instemming niet volstaat om de INSPIRE-richtlijn op een doelmatige wijze om te zetten met inachtneming van de bevoegdheidverdelende regels en dat met het akkoord bovendien moet worden ingestemd door de overige deelentiteiten bevoegd inzake aangelegenheden die van invloed kunnen zijn op het leefmilieu, te weten de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie ⁽⁴⁾ en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, alsmede het Waalse Gewest

⁽⁴⁾ Voetnoot 4 uit advies 48.076/VR: De Franse Gemeenschapscommissie oefent immers bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uit die in verband kunnen worden gebracht met de INSPIRE-richtlijn. Zie het decreet II van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie en het decreet III van de Franse Gemeenschapscommissie van 22 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie.

optredend in het kader van de bevoegdheden waarvan de uitoefening naar dat gewest is overgeheveld door de Franse Gemeenschap⁽⁵⁾.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Voorafgaande opmerking

4. De afdeling Wetgeving heeft meermaals erop gewezen dat wanneer een voorontwerp van wet, van decreet of van ordonnantie ertoe strekt een Europese richtlijn om te zetten, omzettingstabellen moeten worden opgesteld die gevoegd moeten worden bij het voorontwerp dat haar om advies wordt voorgelegd⁽⁶⁾.

Bovendien bepaalt overweging (30) van de aanhef van de INSPIRE-richtlijn het volgende:

⁽⁵⁾ Voetnoot 5 uit advies 48.076/VR: Het Waalse Gewest oefent immers bepaalde bevoegdheden van de Franse Gemeenschap uit die in verband kunnen worden gebracht met de INSPIRE-richtlijn. Zie het decreet II van de Franse Gemeenschap van 19 juli 1993 tot toekenning van de uitoefening van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap aan het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie en het decreet II van het Waalse Gewest van 22 juli 1993 betreffende de overheveling van sommige bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie.

⁽⁶⁾ Voetnoot 6 uit advies 48.076/VR: Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, aanbevelingen nrs. 191 tot 194, inzonderheid: "191.1. Om te controleren of een richtlijn correct en volledig wordt omgezet, maak een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn en van de er mee overeenstemmende (onderdelen van de) artikelen van de door u opgestelde tekst die in de omzetting voorziet. Vermeld eveneens in deze tabel:

- a) de artikelen van de richtlijn die eventueel reeds zijn omgezet, alsmede de overeenstemmende teksten van intern recht en de artikelen waarbij de richtlijn is omgezet;
- b) de artikelen van de richtlijn die door een andere instantie nog moeten worden omgezet.

191.2. Om ieder artikel van de tekst die in de omzetting voorziet te kunnen lezen in het licht van de vereisten van de richtlijn, maak eveneens een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet en de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn."

Over de noodzaak om zulke tabellen op te stellen, zowel voor de steller van het voorontwerp en het Parlement als voor de afdeling Wetgeving van de Raad van State, zie het Jaarverslag van de Raad van State, 2005-2006, Hoofdstuk 2, B, II, nrs. 15 tot 17, pp. 10-11, www.raadvst-consetat.be. Zie ook het Jaarverslag van de Raad van State, 2008-2009, Hoofdstuk II, C, 2, pp. 47-49.

«Overeenkomstig punt 34 van het interinstitutioneel akkoord «Beter wetgeven» ⁽⁷⁾ worden de lidstaten ertoe aangespoord om voor zichzelf en in het belang van de Gemeenschap hun eigen tabellen op te stellen die zoveel mogelijk het verband weergeven tussen deze richtlijn en de omzettingsmaatregelen, en deze openbaar te maken.»

De Raad van State heeft het belang van zulke tabellen in zijn advies 45.924/2 ⁽⁸⁾ als volgt verwoord:

(vertaling)

«3. De memorie van toelichting moet worden aangevuld met een tabel betreffende de concordantie tussen de tekst van het voorontwerp en de tekst van de relevante bepalingen van de richtlijn, alsmede met een tabel die de concordantie in omgekeerde zin weergeeft, zodat het Parlement zich met kennis van zaken kan uitspreken over de keuze van de middelen die de steller van het voorontwerp heeft aangewend om te zorgen voor de omzetting van die bepalingen van de richtlijn, en zodat kan worden voorkomen dat de uitoefening van het amenderingsrecht vastgelegd in artikel 39 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van toepassing verklaard op de Duitstalige Gemeenschap bij artikel 44, eerste lid, van de wet van 31 december 1983, de grenzen te buiten gaat van de beoordelingsbevoegdheid die het Europese recht aan de lidstaten toekent.

In zulke tabellen kan ook worden uiteengezet waarom sommige bepalingen van de richtlijn niet omgezet worden, bijvoorbeeld omdat de strekking daarvan buiten de bevoegdheid van de Duitstalige Gemeenschap valt of irrelevant is ten aanzien van die bevoegdheid, omdat die bepalingen een keuzemogelijkheid betreffen waaraan de Duitstalige Gemeenschap geen uitvoering geeft, de bepaling van de richtlijn geen deel uitmaakt van die welke omzetting behoeven, of om onverschillig welke andere aanvaardbare reden.

Het zou wenselijk geweest zijn dat deze tabellen aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State waren bezorgd met het oog op het onderzoek van het voorontwerp van decreet dat ze heeft verricht voor het opstellen van dit advies.»

⁽⁷⁾ Voetnoot 7 uit advies 48.076/VR: Voetnoot 3 van bladzijde 4 van de aanhef: PB C 321 van 31.12.2003, blz. 1.

⁽⁸⁾ Voetnoot 8 uit advies 48.076/VR: Advies 45.924/2 van 25 februari 2009 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 25 mei 2009 over maatregelen inzake onderwijs en opleiding 2009 (*Parl. St.*, Parl. Duitst. Gem., 2008-2009, nr. 150/1, pp. 21-25), inzonderheid de opmerking bij de artikelen 1 tot 8 en 11 tot 16.

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* wanneer een richtlijn omgezet wordt bij wege van een samenwerkingsakkoord, zoals te dezen het geval is, ook al betreft het slechts een gedeeltelijke omzetting.

Artikel 4

5. Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord bepaalt het toepassingsgebied ervan, en de paragrafen 1 en 2 (lees: het eerste en het tweede lid) ervan sluiten in dit verband aan bij het bepaalde in artikel 4, lid 1, van de INSPIRE-richtlijn.

Daaromtrent valt evenwel op te merken dat artikel 4 van het samenwerkingsakkoord niet aansluit bij het bepaalde in artikel 4, lid 1, c), van de INSPIRE-richtlijn, waarin wordt gepreciseerd dat deze richtlijn van toepassing is op verzamelingen ruimtelijke gegevens die:

«[...] worden bewaard door of namens:

- i) een overheidsinstantie, in de zin dat ze zijn geproduceerd of ontvangen dan wel worden beheerd of bijgewerkt door die instantie en binnen haar publieke taak vallen;
- ii) een derde partij waaraan het netwerk ter beschikking is gesteld overeenkomstig artikel 12».

Voorts wordt in artikel 3 van het samenwerkingsakkoord wel een definitie gegeven van het begrip «overheidsinstantie», maar niet van het begrip «derde partij», welke definitie nochtans wel gegeven wordt in artikel 3, 10), van de INSPIRE richtlijn.

Teneinde iedere kritiek gelet op de INSPIRE-richtlijn te voorkomen, is het verkieslijk in het samenwerkingsakkoord een bepaling in te voegen die aansluit bij het bepaalde in artikel 4, lid 1, c), van de INSPIRE-richtlijn, en inzonderheid ii) ervan, waarbij eveneens rekening wordt gehouden met de overige bepalingen van de richtlijn die betrekking hebben op «derden», inzonderheid artikel 4, lid 5, dat de intellectuele eigendomsrechten betreft.

6. In artikel 4 wordt geen gewag gemaakt van «diensten met betrekking tot ruimtelijke gegevens» ⁽⁹⁾ ter omschrijving van het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord. Dat strookt niet met de verdere inhoud ervan (zie bijvoorbeeld artikel 7), en evenmin met artikel 4, lid 3, van de INSPIRE-richtlijn. Artikel 4 dient op dit vlak te worden herzien. Dat artikel zou bovendien ook beter aansluiting vinden bij die richtlijn bepaling indien niet enkel de eerste, maar ook de daaropvolgende paragrafen afgestemd zouden zijn op het begrip «verzameling ruimtelijke gegevens», eerder dan op het begrip «ruimtelijke gegevens».

⁽⁹⁾ Voetnoot 9 uit advies 48.076/VR: Dat valt niet samen met het begrip «middleware services» (zie artikel 3, 5/en 10/, van het samenwerkingsakkoord).

Artikel 14

7. In artikel 14, § 2, 4/ en 5/, van het samenwerkingsakkoord dient geen gewag te worden gemaakt van «de (Europese) Gemeenschap», maar wel van de «Europese Unie», nu die laatste sinds de inwerkingtreding (op 1 december 2009) van het Verdrag van Lissabon volledig in de plaats is getreden van de eerste ⁽¹⁰⁾. Hetzelfde geldt ten aanzien van de memorie van toelichting en ten aanzien van het derde lid van de aanhef van het samenwerkingsakkoord, behoudens voor zover er wordt verwezen naar het opschrift van de INSPIRE-richtlijn.

Artikel 18

8. In artikel 18 van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat het samenwerkingsakkoord in werking treedt op de dag waarop de laatste goedgekeurde akte uitgaande van de contracterende partijen in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Rekening houdende met de regel afgeleid uit artikel 92bis, § 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 welke een samenwerkingsakkoord dat aan de parlementen ter instemming is voorgelegd, in werking treedt op de tiende dag te rekenen vanaf de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad van het laatste wetgevende instrument van instemming met het akkoord, 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, wat te dezen alvast niet blijkt uit de memorie van toelichting ⁽¹¹⁾.

⁽¹⁰⁾ Voetnoot 10 uit advies 48.076/VR: Zie artikel 1, 2), b), van het Verdrag van Lissabon tot wijziging van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de Europese Gemeenschap, ondertekend te Lissabon op 13 december 2007.

⁽¹¹⁾ Voetnoot uit advies 48.076/VR: Advies 46.688/VR van 23 juni 2009 over een voorontwerp van wet «houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de Verordening (EG) nr. 761/2001 van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2001 inzake de vrijwillige deelneming van organisaties aan een communautair milieubeheer- en milieuauditsysteem (EMAS)».

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. T'KINDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.495/3
DU 12 JUILLET 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement, le 7 juillet 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet d'ordonnance "portant assentiment à l'accord de coopération du 2 avril 2010 conclu 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", a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit:

- "- le présent avant-projet d'ordonnance vise à transposer la directive 2007/2/CE dont le délai de transposition expirait le 15 mai 2009;
- la Commission européenne a transmis un avis motivé à la Région de Bruxelles-Capitale le 28 janvier 2010;
- la Commission européenne a saisi la Cour de Justice de l'Union Européenne sur ce dossier d'infraction;
- l'adoption rapide du texte d'ordonnance permettrait d'éviter une condamnation et de lourdes pénalités".

*

* *

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ⁽¹⁾, ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. Comme l'indique l'intitulé, l'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner assentiment à 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. Cet accord de coopération vise à transposer partiellement la directive 2007/2/CE du Parlement européen

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

et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (ci-après: directive INSPIRE).

L'ACCORD DE COOPÉRATION

4. L'accord de coopération a pour but, d'une part, de fixer des règles générales de coordination en vue de la transposition de la directive susvisée et d'en organiser le suivi et, d'autre part, de réaliser la contribution belge à l'établissement d'une infrastructure d'information géographique européenne (article 2).

Après avoir défini un certain nombre de notions utilisées dans l'accord de coopération (article 3) et délimité son champ d'application (article 4), l'accord de coopération prévoit une coopération entre les parties à l'accord en vue de déterminer la version de référence de séries de données géographiques et de données géographiques de référence mêmes (article 5) et la fixation de la position géographique et des caractéristiques non géographiques d'objets géographiques transfrontaliers tant externes qu'internes ainsi que d'objets géographiques communs (article 6). En outre, un géoportail commun est créé pour donner accès aux services liés aux données géographiques (article 7) et les parties s'engagent à implémenter les "services middleware" nécessaires, conformément aux règles de mise en oeuvre INSPIRE en matière de services en réseau, lors de la constitution des composantes de l'infrastructure d'information géographique et à rendre ces services accessibles réciproquement et à échanger les informations nécessaires pour ce faire (article 8). La possibilité d'étendre la coopération entre les parties à l'accord de la coopération ou entre certaines d'entre elles est également prévue (article 9).

L'organisation concrète de la coopération est confiée à un Comité de coordination, dont l'accord de coopération détermine la composition et le fonctionnement (article 13), ainsi que les missions (articles 10 à 12 et 14). L'accord prévoit également la création d'une "cellule INSPIRE" qui fonctionne comme interlocuteur central et pourvoit au secrétariat du Comité de coordination, du représentant belge au comité visé à l'article 22 de la directive INSPIRE et du Forum INSPIRE (articles 15 et 16).

Enfin, l'accord de coopération règle le financement (article 17) et l'entrée en vigueur (article 18).

5. Dans les avis 48.076/VR et 48.105/VR du 4 mai 2010 sur respectivement un avant-projet de loi fédérale et un avant-projet de décret de la Région flamande, portant tous deux approbation de l'accord de coopération précité du 2 avril 2010, le Conseil d'État, section de législation, a déjà examiné dans quelle mesure la compétence spécifique de l'autorité fédérale et des régions leur permettait de conclure cet accord de coopération et si celui-ci suffisait à transposer partiellement la directive INSPIRE. Dans ces avis, le Conseil d'État a également examiné le contenu de l'accord de coopération.

Dans l'avis 48.076/VR, le Conseil d'État a notamment fait les observations suivantes, qui peuvent s'appliquer sans réserve au projet actuellement à l'examen:

"COMPÉTENCE

3. En soi, rien n'empêche l'État fédéral et les régions de conclure un accord de coopération relatif aux informations géographiques qui peuvent être liées à leurs compétences respectives. Toutefois, l'accord de coopération à déposer au Parlement vise la transposition partielle de la directive INSPIRE. La question se pose dès lors de savoir si la transposition de la directive ne commande pas d'associer d'autres parties encore à l'accord de coopération.

À cet égard, il convient de relever que, même si la directive INSPIRE a été édictée sur la base de l'ancien article 175, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne, ci-après Traité CE (actuellement l'article 192, paragraphe 1, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, ci-après TFUE) et concerne donc la politique européenne de l'environnement, il ne peut en être déduit que, sur le plan du droit interne, seules les autorités qui ont des compétences en matière d'environnement au sens de l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, doivent transposer cette directive.

Il apparaît tant des considérants précédant la directive INSPIRE que de son texte même que cette directive excède dans une mesure importante la politique en matière d'environnement au sens de la disposition susvisée de la loi spéciale du 8 août 1980.

Ainsi, les premier et quatrième considérants de la directive INSPIRE formulent les objectifs suivants:

.../...

- «(1) La politique communautaire dans le domaine de l'environnement doit viser un niveau élevé de protection, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. En outre, des informations, y compris des informations géographiques, sont nécessaires aux fins de la formulation et de la mise en œuvre de cette politique et d'autres politiques communautaires, qui doivent intégrer les exigences de la protection de l'environnement, conformément à l'article 6 du traité. Afin d'obtenir une telle intégration, il convient d'établir une certaine coordination entre les utilisateurs et les fournisseurs d'informations, de manière à pouvoir combiner les informations et les connaissances de différents secteurs.
- (4) L'infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), devrait faciliter la prise de décision concernant les politiques et les activités susceptibles d'avoir une incidence directe ou indirecte sur l'environnement.»

La directive INSPIRE et le système qu'elle met en place participent donc de la mise en œuvre du principe d'intégration garanti par l'article 6 Traité CE, devenu l'article 11 TFUE, qui impose que les exigences de la protection de l'environnement soient intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de l'Union européenne, en particulier afin de promouvoir le développement durable.

L'objectif poursuivi par la directive INSPIRE dépasse donc largement la politique environnementale *stricto sensu* et l'outil d'aide à la décision qu'elle entend mettre en place a vocation à une utilisation extrêmement large, dans tous les secteurs.

Cet objectif large et intégré est également exprimé à l'article 1^{er}, paragraphe 1, de la directive INSPIRE qui s'énonce comme suit:

- «1. La présente directive vise à fixer les règles générales destinées à établir l'infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (ci-après dénommé «INSPIRE»), aux fins des politiques environnementales communautaires et des politiques ou des activités de la Communauté susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement.»

Par ailleurs, le système mis en place par la directive INSPIRE a vocation à faire intervenir des autorités qui ne sont pas nécessairement compétentes en matière d'environnement. Ainsi, selon son article 4, paragraphe 1, la directive INSPIRE s'applique aux séries de données géographiques qui remplissent les conditions suivantes:

- «a) elles sont liées à une zone où un État membre détient et/ou exerce sa compétence;
- b) elles sont en format électronique;
- c) elles sont détenues par l'une des entités ci-après ou en son nom:

- i) une autorité publique, après avoir été produites ou reçues par une autorité publique, ou bien gérées ou mises à jour par cette autorité et rentrant dans le champ de ses missions publiques;
- ii) un tiers à la disposition duquel le réseau a été mis conformément à l'article 12;
- d) elles concernent un ou plusieurs des thèmes figurant aux annexes I, II ou III.»

À la lecture de cette disposition, il n'apparaît nullement que la directive INSPIRE ne s'appliquerait qu'à des séries de données ayant trait à l'environnement. Au contraire, l'examen des annexes de la directive INSPIRE montrent que les séries de données auxquelles s'applique celle-ci relèvent de matières qui n'ont pas exclusivement trait à l'environnement et qui, en droit interne, au regard de la répartition des compétences entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, ne relèvent pas ou ne relèvent pas exclusivement des compétences fédérales ou régionales en matière d'environnement. Il ne s'agit pas uniquement ici d'autres matières régionales ou fédérales ⁽²⁾, mais également de matières qui relèvent en tout ou en partie de la compétence des communautés. Tel est notamment le cas des matières suivantes:

- les informations relatives à la santé des personnes, qui doivent notamment être rattachées aux compétences communautaires en matière de la politique de santé, telles que visées à l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale 8 août 1980;
- certains services parmi les services d'utilité publique et services publics, comme les services sociaux publics, les écoles et les hôpitaux, qui relèvent notamment des compétences communautaires en vertu de l'article 24 de la Constitution et de l'article 5, § 1^{er}, I, 1/, et II, de la loi spéciale du 8 août 1980;
- les noms de zones, spécialement les éléments géographiques ou topographiques d'intérêt public ou historique, ou encore l'usage des sols en termes récréatifs, qui peuvent être rattachées notamment aux compétences culturelles des communautés, telles que visées, entre autres, à l'article 4, 4/, 9/ et 10/, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁽²⁾ *Note 2 de l'avis 48.076/VR:* Voir par exemple les matières mentionnées dans l'annexe I, 7 et 8, et dans l'annexe III, 4, 9, 12, 14, 15, 16, 18, 20 et 21.

Par ailleurs, il convient de ne pas perdre de vue, outre les compétences citées ci-avant, la compétence de la Communauté germanophone, en matière de monuments et sites et de fouilles ⁽³⁾, qui peut être mise en relation avec le thème des «sites protégés», visé à l'annexe I de la directive INSPIRE.

Dans le même ordre d'idées, il ne ressort pas de l'article 4, paragraphe 1, de la directive INSPIRE que celle-ci ne viserait que les seules autorités publiques compétentes en matière d'environnement.

En effet, la notion d'«autorité publique» employée notamment à l'article 4, paragraphe 1, c), i), de la directive INSPIRE est définie comme suit par son article 3,9), premier alinéa:

- «a) tout gouvernement ou toute autre administration publique, y compris les organes publics consultatifs, aux niveaux national, régional ou local;
- b) toute personne physique ou morale exerçant, dans le cadre du droit national, des fonctions d'administration publique, en ce compris des tâches, des activités ou des services spécifiques en rapport avec l'environnement; et
- c) toute personne physique ou morale ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, ou fournissant des services publics en rapport avec l'environnement sous le contrôle d'un organisme ou d'une personne visés au point a) ou b).»

Si les b) et c) de cette définition, qui concernent les personnes physiques ou morales ayant des responsabilités ou des fonctions publiques, visent les personnes qui fournissent des services en rapport avec l'environnement, il n'en va pas de même du a), qui vise les autorités publiques stricto sensu, de manière très large et sans que celles-ci soient limitées aux autorités ayant des responsabilités ou des missions publiques en matière d'environnement: sont ainsi visés de manière tout à fait générale, et sans avoir égard à leurs compétences matérielles, tous les gouvernements et toutes les administrations publiques généralement quelconques.

Enfin, en ce qui concerne le partage des données mises à disposition, l'on retient spécialement l'article 17, paragraphe 1, de la

⁽³⁾ *Note 3 de l'avis 48.076/VR*: Voir le décret du 23 décembre 1993 de la Région wallonne relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de Monuments et Sites, le décret du 17 janvier 1994 de la Communauté germanophone relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière de Monuments et Sites, le décret du 6 mai 1999 de la Région wallonne relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles et le décret du 10 mai 1999 de la Communauté germanophone relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles.

directive INSPIRE qui impose à chaque État membre d'adopter «des mesures concernant le partage des séries et des services de données géographiques entre ses autorités publiques visées à l'article 3, point 9), a) et b)», lesdites mesures devant permettre auxdites autorités publiques d'accéder aux séries et aux services de données, de les échanger et de les utiliser aux fins de l'exécution de missions publiques «ayant une incidence sur l'environnement», et non pas exclusivement aux fins de l'exécution de missions publiques en matière d'environnement.

De ce qui précède, il y a lieu de considérer que la directive INSPIRE met en place un système d'infrastructure d'informations dont la constitution et le fonctionnement, s'ils n'imposent pas la collecte d'informations nouvelles, supposent néanmoins la participation de toutes les autorités publiques, qui détiennent des informations portant sur les thèmes visés aux annexes de la directive, et imposent aussi l'adoption de mesures garantissant le partage des données entre ces autorités publiques en vue de les utiliser non pas uniquement dans l'exécution de missions publiques relevant de la protection de l'environnement mais aussi dans l'exécution d'autres missions publiques.

Au regard des États membres, qui sont les destinataires de la directive INSPIRE, il leur appartient de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive INSPIRE et d'assurer cette transposition dans un souci d'effectivité et dans le respect des règles répartitrices de compétences. Il ne fait aucun doute que l'accord de coopération doit être conclu par l'autorité fédérale et les régions, celles-ci non seulement au titre de leur compétence en matière d'environnement mais aussi d'autres matières qui relèvent de leur compétence, voire de matières communautaires dont l'exercice de la compétence leur a été transféré. Il se déduit donc de ce qui précède que ces assentiments ne suffisent pas à assurer une transposition effective de la directive INSPIRE dans le respect des règles répartitrices de compétences et que, par conséquent, il faut encore que l'accord reçoive l'assentiment des autres entités fédérées compétentes dans des matières ayant une incidence sur l'environnement, concrètement, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire française ⁽⁴⁾ et la Commission communautaire commune, ainsi que la Région wallonne agissant dans le cadre des compétences dont l'exercice lui a été transféré par la Communauté française ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ *Note 4 de l'avis 48.076/VR*: En effet, la Commission communautaire française exerce certaines compétences de la Communauté française qui peuvent être rattachées à la directive INSPIRE. Voir le décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission Communautaire française et le décret III de la Commission communautaire française du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission Communautaire française.

⁽⁵⁾ *Note 5 de l'avis 48.076/VR*: La Région wallonne exerce en effet certaines compétences de la Communauté française qui peuvent être mise en rapport avec la directive INSPIRE. Voir le décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Observation préalable

4. Lorsqu'un avant-projet de loi, de décret ou d'ordonnance a pour objet d'assurer la transposition d'une directive européenne, la section de législation a rappelé à de nombreuses reprises la nécessité d'établir des tableaux de transposition et de les joindre à l'avant-projet qui lui est transmis pour avis ⁽⁶⁾.

Au considérant (30) du préambule de la directive INSPIRE, on lit par ailleurs:

«Conformément au point 34 de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» ⁽⁷⁾ les États membres sont encouragés à établir, pour eux-mêmes et dans l'intérêt de la Communauté, leurs propres tableaux, qui illustrent, dans la mesure du possible, la concordance entre la présente directive et les mesures de transposition, et à les rendre publics.»

à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et le décret II de la Région wallonne du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

⁽⁶⁾ *Note 6 de l'avis 48.076/VR:* Voir Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, recommandations n/s 191 à 194, et plus particulièrement : "191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau:

- a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition;
- b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.

191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive."

Sur le caractère indispensable de l'établissement de pareils tableaux, tant pour l'auteur de l'avant-projet et le Parlement que pour la section de législation du Conseil d'État, voir le Rapport annuel du Conseil d'État, 2005-2006, Chapitre 2,B, II, n^{os} 15 à 17, pp. 10-11, www.raadvst-consetat.be. Voir aussi le Rapport annuel du Conseil d'État, 2008-2009, Chapitre II, C, 2, pp. 47-49.

⁽⁷⁾ *Note 7 de l'avis 48.076/VR:* Note infrapaginale 3 de la page 4 du préambule: JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

Dans son avis 45.924/2 ⁽⁸⁾, le Conseil d'État a rappelé l'intérêt de pareils tableaux en ces termes:

«3. L'exposé des motifs doit être complété par la présentation d'un tableau de correspondance entre le texte de l'avant-projet et celui des dispositions pertinentes de la directive, ainsi que d'un tableau établissant une correspondance en sens inverse, afin que le Parlement puisse se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en oeuvre par l'auteur de l'avant-projet pour assurer la transposition de ces dispositions de la directive, et éviter que l'exercice du droit d'amendement inscrit à l'article 39 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendu applicable à la Communauté germanophone par l'article 44, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 décembre 1983, ne dépasse les limites du pouvoir d'appréciation laissé aux États membres par le droit européen.

Pareils tableaux permettront également d'expliquer pourquoi certaines dispositions de la directive ne sont pas transposées, par exemple, parce que leur objet tombe en dehors des compétences de la Communauté germanophone, qu'il n'est pas pertinent au regard de ces compétences, que ces dispositions concernent une faculté optionnelle non mise en oeuvre par la Communauté germanophone, que la disposition de la directive n'est pas de celles qui appellent une transposition ou pour tout autre motif admissible.

Il eût été souhaitable de communiquer ces tableaux à la section de législation du Conseil d'État en vue de l'examen de l'avant-projet de décret auquel elle a procédé pour l'établissement du présent avis.»

Pareille observation s'applique mutatis mutandis lorsque la transposition d'une directive s'effectue, comme en l'espèce, par la voie d'un accord de coopération, même lorsqu'elle n'est que partielle.

Article 4

5. L'article 4 de l'accord de coopération définit le champ d'application de celui-ci et, en ses paragraphes 1^{er} et 2 (lire alinéas 1er et 2), fait, à cet égard, écho à l'article 4, paragraphe 1, de la directive INSPIRE.

Sur ce point toutefois, il y a lieu d'observer que l'article 4 de l'accord de coopération ne fait pas écho à l'article 4, paragraphe 1, c), de la directive INSPIRE, qui précise que cette directive s'applique aux séries de données géographiques qui:

«[...] sont détenues par l'une des entités ci-après ou en son nom:

⁽⁸⁾ *Note 8 de l'avis 48.076/VR: Avis 45.924/2, donné le 25 février 2009, sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 25 mai 2009 portant sur des mesures en matière d'enseignement et de formation pour 2009 (Doc. parl., Parl. Comm. germ., 2008-2009, n/ 150/1, pp. 21-25), en particulier l'observation sous les articles 1 à 8 et 11 à 16.*

- i) une autorité publique, après avoir été produites ou reçues par une autorité publique, ou bien gérées ou mises à jour par cette autorité et rentrant dans le champ de ses missions publiques;
- ii) un tiers à la disposition duquel le réseau a été mis conformément à l'article 12».

Par ailleurs, si l'article 3 de l'accord de coopération définit la notion d'«autorité publique», il ne définit pas la notion de «tiers», comme le fait pourtant l'article 3, 10), de la directive INSPIRE.

Afin d'éviter toute critique au regard de la directive INSPIRE, il serait préférable d'insérer dans l'accord de coopération une disposition ayant pour objet de faire écho à l'article 4, paragraphe 1, c), spécialement ii), de la directive INSPIRE, et ce, en tenant également compte des autres dispositions de la directive qui ont trait aux «tiers», spécialement l'article 4, paragraphe 5, relatif au droit de propriété intellectuelle.

6. L'article 4 ne fait pas mention des «services de données géographiques»⁽⁹⁾ pour définir le champ d'application de l'accord de coopération. Cela ne concorde pas avec la suite de l'accord (voir par exemple l'article 7), ni avec l'article 4, paragraphe 3, de la directive INSPIRE. L'article 4 doit être revu sur ce point. En outre, cet article refléterait davantage cette disposition de la directive si non seulement le premier paragraphe mais aussi les suivants se basaient sur la notion de «série de données géographiques» plutôt que sur la notion de «données géographiques».

Article 14

7. L'article 14, § 2, 4/ et 5/, de l'accord de coopération ne doit pas faire mention de «la Communauté (européenne)», mais de l'«Union européenne», cette dernière s'étant complètement substituée à la première depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (le 1^{er} décembre 2009)⁽¹⁰⁾. Il en va de même pour l'exposé des motifs et le troisième alinéa du préambule de l'accord de coopération, sauf dans la mesure où il y est renvoyé à l'intitulé de la directive INSPIRE.

Article 18

8. L'article 18 de l'accord de coopération prévoit que l'accord de coopération entre en vigueur le jour de la publication au Moniteur belge du dernier des actes d'assentiment des parties contractantes.

⁽⁹⁾ *Note 9 de l'avis 48.076/VR:* Cela ne correspond pas à la notion de "services middleware" (voir l'article 3, 5/et 10/, de l'accord de coopération).

⁽¹⁰⁾ *Note 10 de l'avis 48.076/VR:* Voir l'article 1^{er}, 2), b), du Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Compte tenu de la règle déduite de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné à 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 ainsi qu'à l'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 ou encore à l'article 33, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, selon laquelle un accord de coopération soumis à l'assentiment des parlements entre en vigueur le dixième jour qui suit la date de la publication au Moniteur belge de la dernière norme législative d'assentiment à l'accord, il n'est pas nécessaire que l'accord de coopération contienne une disposition particulière relative à son entrée en vigueur, sauf si les parties visent une date précise d'entrée en vigueur, ce qui, en l'espèce, ne ressort pas pour l'heure de l'exposé des motifs ⁽¹¹⁾".

⁽¹¹⁾ *Note 11 de l'avis 48.076/VR: Avis 46.688/VR du 23 juin 2009 sur un avant-projet de loi "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 oeuvre du Règlement (CE) n/ 761/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 mars 2001 permettant la participation volontaire des organismes à un système communautaire de management environnemental et d'audit (EMAS)".*

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	
	J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. P. T'KINDT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. B. SEUTIN.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS