



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.629/VR
du 3 juillet 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération du entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant coordination de la politique de transfert transfrontalier des déchets'

Le 31 mai 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^{*}, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale portant coordination de la politique de transfert transfrontalier des déchets'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 3 juillet 2018. Les chambres réunies étaient composées de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPs, Bernard BLERO et Wouter PAS, conseillers d'État, Wim GEURTS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 juillet 2018.

*

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

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

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

PORTÉE

L'avant-projet soumis pour avis vise à donner assentiment à l'accord de coopération du 22 mai 2018 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'portant coordination de la politique de transfert transfrontalier des déchets' (ci-après : l'accord de coopération).

L'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'accord de coopération précise 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' (ci-après : LSRI), en tenant compte des compétences respectives des services publics fédéraux des Finances (douanes et accises) et de l'Intérieur (police) et des autorités régionales compétentes.

Les chapitres 2 et 3 définissent le rôle des douanes 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 désigne l'autorité compétente en matière de transit et fixe les règles applicables. 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 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.

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

L'accord de coopération 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, § 1^{er})¹. Il entre en vigueur le premier jour du deuxième mois qui suit la publication au *Moniteur belge* du dernier acte d'assentiment des parties. L'Accord sera publié au *Moniteur belge* par les services du Premier Ministre, à la demande de la Partie dont le législateur aura été le dernier à donner son accord (article 14, § 2).

COMPÉTENCE

Selon l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 2^o, de la LSRI, les régions sont, en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau, compétentes en matière de politique des déchets.

Aux termes de l'article 6, § 5, de la LSRI, 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 est coordonnée.

L'article 92bis, § 3, f), de la LSRI dispose que l'autorité fédérale et les régions concluent en tout cas un accord de coopération pour la désignation de l'autorité compétente en matière de transit des déchets dans le cadre des obligations européennes.

Ces différentes dispositions résultent des modifications apportées par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième réforme de l'État'.

L'exposé des motifs relatif à l'article 14 de cette loi spéciale² mentionne :

« La présente proposition de loi spéciale régionalise désormais également le contrôle du transit des déchets, y compris les autorisations de transit des déchets conformément au règlement (CE) n° 1013/2006.

La présente proposition de loi spéciale ne porte pas sur les déchets radioactifs qui demeurent de la compétence de l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Un Accord de coopération a déjà été conclu le 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

¹ Il convient de rappeler qu'un avant-projet de loi portant 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' a fait l'objet de l'avis n° 50.223/VR donné le 27 septembre 2011. Cet accord de coopération était également destiné à se substituer à l'accord de coopération du 26 octobre 1994. Cet avant-projet n'a toutefois pas été déposé au Parlement fédéral. Aucun autre acte d'assentiment n'a, à l'époque, davantage été soumis pour avis.

² Doc. parl., Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, p. 80.
<http://www.senate.be/www/webdriver?MItabObj=pdf&MIcolObj=pdf&MInamObj=pdfid&MItypeObj=applicati on/pdf&MIvalObj=83890193>.

déchets. Par conséquent, cet Accord de coopération sera actualisé à la lumière du présent transfert de compétence, et devra, plus particulièrement, déterminer comment les régions – en exécution de l'article 53 du règlement (CE) no 1013/2006 – désigneront l'autorité compétente en matière de transit de déchets. À cet effet, elles pourront s'inspirer de l'exemple de la Commission interrégionale de l'emballage, établie par l'Accord de coopération du 4 novembre 2008 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages.

La conclusion de cet Accord de coopération est rendue obligatoire. L'article 92bis, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est complété à cet effet (voyez l'article 42, 2°). Dans ce cadre, les régions et l'autorité fédérale tiendront compte des compétences fédérales en matière de douanes et de police ».

FORMALITÉ PRÉALABLE

Le chapitre 6, intitulé « Échange d'informations », règle l'échange des données permettant un contrôle efficace des transferts de déchets, toutes les données relatives aux (copies) des notifications et aux autorisations qu'elles accordent, en vertu des titres II, IV, V et VI du règlement (CE) n° 1013/2006, ainsi qu'aux décisions qu'elles prennent au sujet de ces notifications, et qui figurent sur les documents de notification et de mouvement prévus par ce règlement, étant enregistrées dans une banque de données. L'accès à ces données, ainsi que la possibilité d'un échange informatisé avec les autorités étrangères compétentes sont également réglés.

Les informations figurant dans le document de notification sont énoncées dans l'annexe I.A du règlement (CE) n° 1013/2006 et celles figurant dans le document de mouvement le sont dans l'annexe I.B de ce même règlement. Il en résulte que ces informations concernent également des données à caractère personnel.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement général sur la protection des données (RGPD)³ exige que les États membres consultent l'autorité de contrôle dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel. Dès lors que le RGPD est entré en vigueur le 25 mai 2018, le projet devra encore être soumis à l'autorité de contrôle⁴.

La déléguée a fait savoir que cette notification n'a pas eu lieu.

L'auteur de l'avant-projet veillera à l'accomplissement de cette formalité.

³ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE'.

⁴ La loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données' est également entrée en vigueur le 25 mai 2018.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. La section de législation a récemment donné différents avis sur des avant-projets de textes législatifs donnant assentiment à un accord de coopération conclu entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés concernant la prévention et la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes.

Il s'agit des avis n^{os} 63.373/VR/1-4, 63.399/VR/1-4, 63.404/VR/1-4 et 63.541/VR/1-4, donnés le 14 juin 2018 sur :

1° un avant-projet de loi « portant assentiment à l'accord de coopération du 20 mars 2018 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes » ;

2° sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale « portant assentiment à l'accord de coopération du 20 mars 2018 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes » ;

3° sur un avant-projet de décret de l'Autorité flamande « houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten » ;

4° sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone « portant assentiment à l'Accord de coopération du XXXX entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes ».

2. Dans ces avis, la section de législation a formulé deux observations fondamentales.

2.1. Tout d'abord, la section de législation a rappelé le principe de légalité qui résulte de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la LSRI.

Ainsi, la section de législation a observé :

« 3.4. Il résulte de l'article 92bis, § 1^{er}, 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 92bis, § 1^{er}, 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 l'accord lui-même doit énoncer l'ensemble des règles qui lient les parties, et qu'il n'a pas à être complété par des règles qu'adopteraient les organes créés, le cas échéant, par l'accord, réserve faite des règles qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, telles que des règles internes propres au fonctionnement des organes⁵.

3.5. Compte tenu de l'exigence résultant ainsi de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, le législateur spécial, lors de la Sixième réforme de l'État, a décidé de mettre en place des instruments de coopération plus souples, comme les décrets conjoints et arrêtés conjoints, désormais prévus à l'article 92bis/1 de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014, ou comme la possibilité, pour les accords de coopération visés à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 – à savoir, ceux qui ont reçu l'assentiment du législateur – de prévoir que leur mise en œuvre sera assurée par des accords de coopération d'exécution ayant effet sans que l'assentiment par la loi ou le décret ne soit requis, cette possibilité étant prévue par le nouvel alinéa 3 de l'article 92bis, § 1^{er}, précité, ajouté par la loi spéciale du 6 janvier 2014.

L'économie même de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, ne permet toutefois pas que, par le biais de la possibilité de recourir désormais à des accords de coopération d'exécution, l'exigence d'un assentiment du législateur soit vidée de sa substance dans les cas où elle est requise, ou puisse être méconnue dans une large mesure.

Ainsi, les alinéas 2 et 3 de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne peuvent être logiquement compris et conciliés que si l'accord de coopération qui figure parmi ceux devant requérir l'assentiment du législateur fixe les règles essentielles de la matière qu'il entend traiter, les accords de coopération d'exécution subséquents, n'en réglant que les aspects moins essentiels ou techniques.

En d'autres termes, l'article 92bis, § 1^{er}, contient, en lui-même, un principe de légalité, en ce qui concerne les accords de coopération soumis à l'assentiment du législateur en vertu de son alinéa 2.

Ce principe s'accroît encore lorsque la matière traitée par l'accord de coopération touche à des matières réservées au législateur, comme c'est le cas de la création d'organismes d'intérêt public conjoints soumis à l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980⁶⁻⁷. Il en va de même lorsque, comme en l'espèce, l'accord de

⁵ Note de bas de page n° 2 des avis cités : Avis C.E. 49.218/VR du 1^{er} mars 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 7 juin 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi qu'aux restrictions applicables à ces substances (REACH)', *Doc. Parl.*, Parl. wall., 2011-12, n° 589/1.

⁶ Note de bas de page n° 3 des avis cités : Voir par exemple, en ce sens, avant la Sixième réforme de l'État, l'avis 45.023/2/V donné le 8 septembre 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 8 janvier 2009 'portant assentiment à l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française' (*Doc. parl.*, Parl. Com. Fr., 2008-2009, n° 615/1), l'avis 50.243/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 20 décembre 2011

coopération concerne le droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution et le droit de propriété garanti par l'article 16 de la Constitution.

Par conséquent, l'accord à l'examen ne peut autoriser le recours aux accords de coopération d'exécution qu'à la condition qu'il règle lui-même les aspects essentiels de l'objet qu'il entend régler ».

2.2. Dans ces avis précités, la section de législation a également observé que les pouvoirs réglementaires conférés à certains organes prévus par l'accord de coopération alors à l'examen, n'étaient pas admissibles.

Ainsi, la section de législation a relevé :

« 4.1. Nombreuses sont les dispositions de l'accord de coopération qui confient un pouvoir de 'décision' au Comité national des espèces exotiques envahissantes, au Conseil scientifique national des espèces exotiques envahissantes et au Secrétariat scientifique national des espèces exotiques envahissantes.

Si certaines décisions ou propositions de ces organes sont soumises par l'accord à l'examen à l'approbation ou à la décision de la Conférence interministérielle de l'environnement ⁸, tel n'est pas le cas des pouvoirs conférés aux dits organes par d'autres dispositions, énumérées ci-après.

[...]

4.2. Les différents pouvoirs de décision ainsi conférés à ces organes, dépourvus de la personnalité juridique, apparaissent, bien que cela ne soit pas toujours évident à déterminer, comme participant d'un pouvoir de décision individuelle ⁹, ou comme relevant de l'exercice d'un pouvoir réglementaire ¹⁰⁻¹¹.

« portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne créant une Ecole d'Administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne » (*Doc. parl.*, Parl. Com. Fr., 2011-2012, n° 281/1) et l'avis 50.244/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 26 janvier 2012 « portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne créant une Ecole d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne » (*Doc. parl.*, Par. Wall., 2011-2012, n° 516/1).

⁷ *Note de bas de page n° 4 des avis cités* : Voir par exemple, après la Sixième réforme de l'État, l'avis 60.720/VR/3-4, donné en chambres réunies le 31 juillet 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 12 octobre 2017 « portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française et la Communauté germanophone en vue de transposer partiellement la Directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit » (*Doc. Parl.*, Par. Wall., 2016-17, n° 862/1).

⁸ *Note de bas de page n° 5 des avis cités* : Voir, par exemple, l'article 21 de l'accord, ainsi que l'article 24, § 3.

⁹ *Note de bas de page n° 7 des avis cités* : Par exemple, les pouvoirs conférés au Comité en matière de permis par les articles 28, 29 et 31.

¹⁰ *Note de bas de page n° 8 des avis cités* : Par exemple, l'article 7, § 2, 5°, qui prévoit que le Comité national « prend une décision sur les mesures d'éradication, de contrôle ou de confinement à prendre pour les espèces largement répandues lorsque plus d'une partie est concernée ».

Or, concernant l'attribution de pouvoirs de nature réglementaire, les principes déduits de la responsabilité politique des ministres et celui de l'unité du pouvoir réglementaire au sein de chaque collectivité ne sont pas conciliables avec l'octroi d'un pouvoir réglementaire aux agents d'une administration, ni *a fortiori*, à des organes composés d'agents et de tiers qui ne répondent pas politiquement de leurs actes devant les représentants de la Nation. Une subdélégation à de telles autorités n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique¹². Or, si, en l'espèce, la matière recèle des aspects scientifiques évidents, il n'en demeure pas moins que les pouvoirs que l'accord de coopération entend déléguer ont une importance telle au regard du droit de propriété et du droit à la protection d'un environnement sain, garantis par les articles 16 et 23 de la Constitution, que l'on ne peut considérer que les délégations concernées portent sur des 'mesures de pure administration' ou sont toutes de 'nature essentiellement technique'.

Par conséquent, les délégations de pouvoir réglementaire attribuées aux organes précités par les dispositions pointées ci-avant ne sont pas admissibles et ne peuvent être conférées qu'à une ou plusieurs autorités politiquement responsables.

Sur ce dernier point, la circonstance que la Conférence interministérielle de l'environnement est (dans l'accord à l'examen, tel qu'il est rédigé), ou serait appelée (en raison des modifications apportées à l'accord à l'examen en suite des observations qui précèdent) à se prononcer sur des mesures à portée réglementaire, pourrait permettre de pallier cette difficulté.

Sous réserve de l'observation générale ci-avant relative aux accords de coopération d'exécution, il reste toutefois que, conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, les mesures à caractère réglementaire qui pourvoient à l'exécution d'un accord de coopération auquel le législateur a donné son assentiment doivent être adoptées par la voie d'un accord de coopération d'exécution¹³ ».

3. Au regard des principes ainsi rappelés dans les avis précités, l'accord de coopération à l'examen, dont il n'est pas contestable qu'il nécessite l'assentiment des législateurs des parties concernées en vertu de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la LSRI, appelle les observations suivantes.

¹¹ *Note de bas de page n° 9 des avis cités* : Par exemple, les pouvoirs conférés par l'article 26, § 2, au Comité national (voir toutefois l'observation particulière ci-après faite sur les articles 25 et 26 de l'accord).

¹² *Note de bas de page n° 10 des avis cités* : Voir, à titre d'exemple, l'avis 51.988/2 donné le 26 septembre 2012 sur un projet devenu l'arrêté royal du 22 octobre 2012 'fixant la procédure relative à l'agrément du titre professionnel particulier de pharmacien hospitalier' ; voir également l'avis 59.085/3 donné le 7 avril 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 16 juin 2016 'modifiant l'arrêté royal n° 1, du 29 décembre 1992, relatif aux mesures tendant à assurer le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée en ce qui concerne la délivrance d'un ticket de caisse au moyen d'un système de caisse enregistreuse dans le secteur horeca'.

¹³ *Note de bas de page n° 11 des avis cités* : Comme le prévoit l'article 32 de l'accord s'agissant de l'adoption de la liste nationale d'espèces exotiques envahissantes, mais comme ne le prévoient pas les articles 33 et 34 relatifs à la modification de la même liste.

3.1. Dès lors que l'accord de coopération à l'examen règle une matière visée à l'article 23 de la Constitution, à savoir le droit à la protection d'un environnement sain, le principe de légalité qui résulte déjà, à lui seul, de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, précité, se trouve renforcé.

Ce principe se trouve également renforcé par le fait que l'accord de coopération à l'examen entend confier de nouvelles missions à la Commission interrégionale de l'emballage, laquelle a été créée par l'accord de coopération du 30 mai 1996 'concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages' en tant qu'institution commune visée à l'article 92bis de LSRI et est dotée de la personnalité juridique ¹⁴. Il s'ensuit que l'article 9, alinéa 2, de la LSRI s'applique à cette Commission de sorte que c'est aux législateurs concernés (et par conséquent à l'accord de coopération soumis à l'assentiment de ces derniers) qu'il appartient de fixer les règles essentielles de création, de composition, de compétence, de fonctionnement et de contrôle de celle-ci ¹⁵.

Les règles essentielles qui organisent le régime qui fait l'objet de l'accord de coopération, à savoir le transfert transfrontalier de déchets, doivent donc figurer dans l'accord lui-même, en ce compris les règles essentielles précitées relatives à la Commission interrégionale de l'emballage.

Par ailleurs, moyennant le respect de cette condition, les éventuelles mesures d'exécution conjointes à caractère réglementaire que nécessitera l'accord, doivent être confiées en principe à des autorités politiquement responsables, à savoir le Roi et les Gouvernements, lesquels adopteront lesdites règles conjointes sous la forme d'accord de coopération d'exécution.

3.2. En l'espèce, nombreuses sont les dispositions de l'accord de coopération qui méconnaissent ces principes.

¹⁴ Voir à ce propos l'article 22 de l'accord de coopération du 30 mai 1996 'concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages' et l'article 23 de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 'concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages'.

¹⁵ Voir en ce sens l'avis n^{os} 44.947/VR/V, 44.948/VR/V et 44.949/VR/V, donné le 19 août 2008 sur des avant-projets devenus respectivement le décret de la Région flamande du 19 décembre 2008 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest en het Brussel Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2008-2009, n^o 1944/1, pp. 71-99, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44947.pdf>), l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 décembre 2008 'portant assentiment à l'accord de coopération du 4 novembre 2008 conclu entre la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages' (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2008-2009, n^o A-526/1, pp. 74-90, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44948.pdf>), et le décret de la Région wallonne du 5 décembre 2008 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages' (*Doc. Parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n^o 876/1, pp.57-58, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44949.pdf>).

Ainsi :

3.2.1. S'agissant du groupe de coordination créé par l'article 12 de l'accord ¹⁶ :

1° L'article 12, § 3, charge le groupe de coordination de rédiger un règlement d'ordre intérieur, qui règle notamment le mode de prise de décision. Certes, ce règlement est soumis à l'approbation de la Conférence interministérielle de l'Environnement. Il reste que le mode de prise de décision du groupe de coordination constitue un élément fondamental du régime mis en place et doit par conséquent être prévu par l'accord de coopération à l'examen lui-même. S'agissant des règles non essentielles du fonctionnement du groupe de coordination, celles-ci pourront faire l'objet d'un accord de coopération d'exécution, ou d'un règlement d'ordre intérieur approuvé par un accord de coopération d'exécution.

2° L'article 12, § 1^{er}, alinéa 2, charge le groupe de coordination de formuler des « directives » à l'attention de l'autorité compétente en matière de transit, tel que prévu à l'article 9, § 4 et à l'article 10, §§ 2 à 4 de l'accord.

D'une part, l'article 9, § 4, prévoit que le groupe de coordination formule des directives concernant les tâches confiées à la Commission interrégionale de l'emballage telles que visées à l'annexe à l'accord, ces directives n'étant d'application qu'après ratification par l'organe de décision de la Commission interrégionale de l'emballage. Sur ce point, il y a lieu de relever que lesdites directives ou lignes directrices ont pour objet de régler, selon l'annexe à l'accord, (1°) le traitement, par la Commission, des notifications relatives au transit des déchets sur le territoire belge (annexe, point A.1.), (2°) le consentement ou l'opposition de la Commission à la notification concernée, étant entendu que les directives « précisent notamment les modalités d'application des consentements tacites et les cas pour lesquels un consentement tacite peut-être admis » (annexe, point A.2.), (3°) la gestion, la comptabilité et la perception des frais administratifs par la Commission (annexe point A.5.), (4°) la gestion de toute autre tâche relative à l'instruction des dossiers de notification (annexe, point A.8.), (5°) la conservation des informations disponibles sous forme informatique et relatives aux notifications et au suivi des transports (annexe, point B.5.) et (6°) la gestion de toute autre tâche en tant qu'autorité de transit (annexe, point B.10.).

D'autre part, l'article 10, §§ 3 et 4, dispose que (1°) le système électronique de communication automatisée des données mis à la disposition des notifiants et des installations de traitement par la Commission interrégionale de l'emballage doit l'être « dans le respect des directives visées à l'article 9, § 4 » (article 10, § 3, alinéa 2, 1^{er} tiret de l'accord), (2°) « la liste et l'étendue des zones portuaires maritimes sont établies par une directive visée à l'article 9, § 4, dans le respect de la réglementation maritime applicable » (article 10, § 3, alinéa 3, de l'accord), et (3°) s'agissant des redevances, « une directive visée à l'article 9, § 4, peut préciser [certaines] modalités [de paiement de la redevance] et notamment établir des frais de

¹⁶ Ce groupe de coordination est composé de personnes désignées respectivement par les ministres fédéraux de l'Intérieur, de la Justice et des Finances, par le Collège des procureurs généraux, par les ministres compétents pour les « autorités compétentes » au sens de l'article 1^{er}, § 2, de l'accord de coopération et par l'organe de décision de la Commission interrégionale de l'emballage.

rappel sur base des couts et inconvénients que génèrent les retards de paiement » (article 10, § 4, alinéa 1^{er}, de l'accord).

Au regard des principes rappelés ci-avant, ces délégations de pouvoir posent problème à différents égards.

Concernant les directives qui ont trait aux missions confiées à la Commission interrégionale de l'emballage, il y a lieu d'observer que, conformément à l'article 9, alinéa 2, et à l'article 92bis, § 1^{er}, de la LSRI, les règles essentielles ayant trait aux missions ainsi confiées doivent figurer dans l'accord de coopération lui-même, auxquels les législateurs donneront assentiment : plus spécialement, en ce qui concerne « la gestion de toute autre tâche en tant qu'autorité de transit » (annexe, point B.10.), les éléments essentiels s'y rapportant doivent figurer dans l'accord ; il en va de même du régime des décisions de la Commission interrégionale de l'emballage, telles que visées à l'annexe, points A.1 et 2 de l'accord.

L'accord de coopération doit être complété en conséquence.

Concernant les autres délégations de pouvoir réglementaire, force est de constater qu'elles portent sur la détermination de règles générales et abstraites et non sur des décisions individuelles. Or, comme rappelé ci-avant, les principes déduits de la responsabilité politique des ministres et celui de l'unité du pouvoir réglementaire au sein de chaque collectivité, ne sont pas conciliables avec l'octroi d'un pouvoir réglementaire aux agents d'une administration, ni à fortiori, à des organes composés d'agents et de tiers qui ne répondent pas politiquement de leurs actes devant les représentants de la Nation. Une subdélégation à de telles autorités n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, sauf, éventuellement, en ce qui concerne le système électronique de communication automatisée des données, mentionné à l'article 10, § 3, alinéa 2, 1^{er} tiret, de l'accord.

L'accord de coopération à l'examen sera revu de sorte que ces règlements soient adoptés, non pas par le groupe de coordination, mais par le biais d'accords de coopération d'exécution.

3.2.2. S'agissant de la Commission interrégionale de l'emballage :

1° Conformément à l'article 9, § 4, de l'accord, les directives du groupe de coordination ne sont d'application qu'après leur ratification par l'organe de décision de la Commission : ce mécanisme implique que la Commission participe ainsi à l'exercice des pouvoirs réglementaires conférés au groupe de coordination, ce qui appelle les mêmes observations que celles formulées ci-avant.

2° L'article 10, § 3, de l'accord prévoit, en son alinéa 6, ce qui suit :

« Sur proposition du Groupe de coordination visé à l'article 12, l'Organe de décision de la Commission interrégionale de l'Emballage peut, par une décision motivée, adoptée dans le respect de l'article 24 de l'Accord de coopération du 4 novembre 2008 et pour une durée limitée ne pouvant excéder 2 ans, déroger aux montants de la redevance visés au présent paragraphe, pour les types de dossier qu'il détermine et sans pouvoir dépasser le montant de base visé à l'alinéa premier indexé. Cette décision est soumise à l'approbation des Gouvernements régionaux. Elle est considérée comme approuvée si aucun Gouvernement régional ne s'y oppose de manière motivée dans le mois de la notification qui lui est faite par la Commission interrégionale de l'emballage ».

Le pouvoir ainsi conféré, dans certaines limites certes, à l'organe de décision de la Commission est de nature réglementaire, puisqu'il porte sur des « types » – donc des catégories – de dossiers. Certes, la décision de la Commission est soumise à l'approbation des Gouvernements régionaux, mais ceux-ci disposent du seul pouvoir d'approuver ou non¹⁷ cette décision, et le silence d'un gouvernement vaut accord.

Un tel système n'est pas compatible avec les règles qui gouvernent l'exercice du pouvoir réglementaire dans le droit constitutionnel belge.

C'est aux Gouvernements, agissant par accord de coopération d'exécution, que le pouvoir réglementaire considéré doit être conféré, le cas échéant, sur avis de la Commission.

4. En conclusion, l'ensemble de l'accord de coopération sera revu à la lumière des observations qui précèdent.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 5

L'article 5, § 6, de l'accord dispose comme suit :

« Les autorités compétentes se mettent d'accord notamment sur la façon dont les constats concernant les transferts transfrontaliers et provenant d'une autre région ou allant à une autre région doivent se faire, sur la façon dont ces constats doivent être transmis aux autorités compétentes de la région concernée, et la façon dont le suivi de transferts transfrontaliers illicites et provenant d'une autre région ou allant à une autre région doit se faire ».

Cette disposition entend donc permettre et même imposer aux « autorités compétentes », à savoir différents services des Gouvernements de Régions, de « se mettre d'accord » – « notamment » – sur la manière dont des « constats » doivent « se faire » et

¹⁷ Il va de soi que dans ce cas, le refus d'approbation du Gouvernement doit être motivé.

« être transmis » et sur la façon dont le « suivi de transferts transfrontaliers illicites [...] doit se faire ».

Une telle disposition n'est admissible que si le pouvoir ainsi conféré aux autorités compétentes porte uniquement sur des aspects purement pratiques et ne leur permet pas de créer, modifier, retrancher ou ajouter à la législation et à la réglementation en vigueur.

Vu l'objet même des pouvoirs ainsi conférés, il ne semble toutefois pas exclu que ceux-ci ne se limitent pas à de tels aspects purement pratiques, mais portent ou puissent porter sur la détermination de règles générales et abstraites, relatives, de surcroît, au constat et au suivi d'infractions.

Si tel est le cas, pour les raisons exposées dans l'observation générale relative aux délégations de pouvoir réglementaire et aux accords de coopération d'exécution, les règles essentielles portant sur ces objets doivent figurer dans l'accord de coopération lui-même.

L'article 5, § 6, sera revu à la lumière de cette observation.

Article 8

Cette disposition s'énonce comme suit :

« Les parties au présent accord s'engagent à ne pas utiliser ces données à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été fournies. Toutes les données à caractère commercial ou industriel seront traitées de manière confidentielle ».

L'article 8 de l'accord de coopération sur lequel la section de législation s'est prononcée dans l'avis n° 50.223/VR comportait une disposition identique. L'observation, formulée dans cet avis reste pertinente en ce qui concerne l'article 8 de l'accord de coopération à l'examen. Aux termes de cette observation :

« 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 présence¹⁸. 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 ».

¹⁸ Note de bas de page n° 5 de l'avis cité : C.J.U.E., 16 décembre 2010, C-266/09, Stichting Natuur en Milieu.

Article 9

1. Le paragraphe 1^{er} désigne la Commission interrégionale de l'emballage comme autorité compétente en matière de transit selon les dispositions de l'article 53 du règlement (CE) n° 1013/2006, à partir du 1^{er} janvier 2015.

Sur ce point, la déléguée a apporté les précisions suivantes ¹⁹ :

« Deze taken worden sinds 1 januari 2015 door de Interregionale Verpakkingscommissie uitgeoefend.

Zoals afgesproken tussen de partijen verzekert de Interregionale Verpakkingscommissie de behandeling van de doorvoerdossiers (zie Protocol van 15 mei 2014 tussen Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met betrekking tot de overgangsmaatregelen voor de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het vlak van doorvoer afvalstoffen, het Koninklijk besluit van 19 december 2014 tot overdracht van personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu naar de Waalse Regering en het Koninklijk besluit van 2 februari 2015 tot overdracht van personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu naar de Vlaamse Regering) ».

2. Le paragraphe 3 dispose que les régions mettent le personnel et les moyens nécessaires à disposition de la Commission interrégionale de l'Emballage, pour lui permettre de mener à bien sa mission d'autorité en matière de transit. Ces membres du personnel sont repris dans l'organigramme de la Commission interrégionale de l'Emballage.

Alors que le paragraphe 2 fait référence, pour la répartition des moyens, à l'article 25 de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 'concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages', le paragraphe 3 n'opère pas de même.

Or, l'article 23 de cet accord de coopération règle déjà la mise à disposition de membres du personnel par les régions. En outre, le paragraphe 2 de cet article prévoit que les membres du personnel du secrétariat permanent mis à disposition par les Gouvernements régionaux restent régis par les dispositions statutaires qui leur sont applicables.

Une disposition comparable relative à la mise à disposition des membres du personnel visés dans l'accord de coopération à l'examen fait ici défaut. L'accord de coopération sera en conséquence complété sur ce point.

¹⁹ Les contacts ont eu lieu avec la déléguée du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale désignée pour la demande d'avis n° 63.579. Elle a fait savoir que ses réponses ont fait l'objet d'une concertation avec les autres parties contractantes.

Article 10

L'article 10 de l'accord de coopération met en place un régime de « redevance » dans la version française et de « heffing » dans la version néerlandaise.

Du système mis en place par l'article 10, il ressort à priori que les différents montants dont le paiement est ainsi requis par cette disposition s'apparentent plus à une « redevance » ou « retributie » qu'à un « prélèvement » ou « heffing ». En effet, à lire le dispositif en projet, lesdits montants s'analysent à première vue comme étant relatifs plus à des frais de gestion de dossier par l'autorité, qu'à un impôt, ce qui se place d'ailleurs dans la logique de l'article 29 du règlement (CE) n° 1013/2006.

Toutefois, l'attention est attirée sur le fait que la qualification de « redevance » ou de « retributie » ne peut être conférée aux paiements à intervenir que si ceux-ci constituent effectivement la rémunération pécuniaire d'un service fourni par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement, et que s'il existe un rapport raisonnable entre la valeur du service fourni, d'une part, et la redevance demandée, d'autre part.

Les parties à l'accord de coopération doivent donc mieux justifier que tel est le cas en l'espèce pour chacun des montants qui seront dus en vertu de l'article 10 de l'accord de coopération.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

L'intitulé et l'article unique de l'avant-projet seront complétés par la mention de la date de l'accord de coopération, à savoir, le 22 mai 2018.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Charles-Henri VAN HOVE

Jacques JAUMOTTE