RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.614/VR
van 30 november 2023

avis 74.614/VR
du 30 novembre 2023

over

sur

een voorontwerp van ordonnantie en twee voorontwerpen van decreet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil'

un avant-projet d'ordonnance et deux avant-projets de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant le cadre de la Responsabilité Élargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages'

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Op 5 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie, de Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme en de Minister van Leefmilieu, Natuur, Dierenwelzijn en Rurale Renovatie van het Waalse Gewest verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen[*] een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie en twee voorontwerpen van decreet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil'.

De voorontwerpen zijn door de verenigde kamers onderzocht op 14 november 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Bernard BLERO, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Laurence VANCRAYEBECK en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Michel TISON en Christian BEHRENDT, assessoren, en Wim GEURTS en Charles-Henri VAN HOVE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, Anne VAGMAN, eerste auditeurs – afdelingshoofd, en Ambre VASSART, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO en Elly VAN DE VELDE.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 november 2023.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Le 5 octobre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative, la Ministre flamande de la Justice et du Maintien, de l'Environnement et de l'Aménagement du Territoire, de l'Énergie et du Tourisme et la Ministre de l'Environnement, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité et du Bien-être animal de la Région wallonne à communiquer un avis dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [*], sur un avant-projet d'ordonnance et deux avant-projets de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant le cadre de la Responsabilité Élargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages'.

Les avant-projets ont été examinés par les chambres réunies le 14 novembre 2023. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Laurence VANCRAYEBECK et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, Michel TISON et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Wim GEURTS et Charles-Henri VAN HOVE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS et Anne VAGMAN, premiers auditeurs chefs de section, et Ambre VASSART, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO en Elly VAN DE VELDE.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 novembre 2023.

*

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

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten 'op de Raad van State', gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van de voorontwerpen,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geven de voorontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

GEDEELTELIJKE ONONTVANKELIJKHEID VAN DE GEZAMENLIJKE ADVIESAANVRAAG

Sedert de inwerkingtreding op 1 september 2023 bepaalt artikel 4/1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973[1] het volgende:

> "De voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie houdende instemming met samenwerkingsakkoorden als bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden, in afwijking van artikel 3, § 1, eerste lid, eerste en tweede zin, door alle overheden die partij zijn bij dat samenwerkingsakkoord gezamenlijk aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving voorgelegd. De gezamenlijke adviesaanvraag vermeldt de naam van de gemachtigde of van de ambtenaar die de betrokken overheden aanwijzen om de afdeling wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken."

Voorliggende adviesaanvraag is met toepassing van dat artikel ingediend bij de Raad van State. De instemmingsakten van alle partijen bij het samenwerkingsakkoord maken deel uit van de adviesaanvraag.

De gezamenlijke adviesaanvraag kan enkel betrekking hebben op "de voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie houdende instemming met samenwerkingsakkoorden als bedoeld in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen". Het voorontwerp van Brusselse ordonnantie betreft evenwel naast de instemming met het samenwerkingsakkoord (artikel 2) ook wijzigingen aan de ordonnantie van 12 december 1991 'houdende oprichting van begrotingsfondsen' (artikel 3).

Wat die wijzigingen betreft, is deze adviesaanvraag onontvankelijk. Die bepalingen zullen pas bij het Brussels Hoofdstedelijk Parlement ingediend kunnen worden nadat daarover het advies van de afdeling Wetgeving ingewonnen is.

‡ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie en om voorontwerpen van decreet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[1] Artikel 4/1 werd ingevoegd bij artikel 3 van de wet van 11 juli 2023 'tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973'.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Het samenwerkingsakkoord waaraan instemming wordt verleend, impliceert, meer bepaald in de artikelen 11, 15, 22, 23, 25 en 34, verscheidene verwerkingen van persoonsgegevens.

Krachtens artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)' (hierna: "de AVG"), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van de preambule ervan en, in voorkomend geval, met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens', dient de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', te worden geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met verwerking van persoonsgegevens.

In casu blijkt uit het aan de afdeling Wetgeving overgezonden dossier niet dat de Gegevensbeschermingsautoriteit vooraf geraadpleegd is over het samenwerkingsakkoord waaraan instemming verleend wordt.

Er moet op toegezien worden dat dit verplicht vormvereiste vervuld wordt.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en die niet zouden voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd moeten worden.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorliggende samenwerkingsakkoord strekt tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 'betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen' en van richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 'betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu'.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

In de *Beginselen van de wetgevingstechniek*, opgesteld door de afdeling Wetgeving, worden de stellers van ontwerpen verzocht om bij de omzetting van richtlijnen omzettingstabellen op te maken:

"191. Maak twee omzettingstabellen op.

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 ermee overeenstemmende (onderdelen van de) artikelen van de door u opgestelde tekst die in de omzetting voorziet. Vermeld eveneens in deze tabel:

a) de [onderdelen van de] artikelen van de richtlijn die eventueel reeds zijn omgezet, alsmede de overeenstemmende teksten van intern recht en de [onderdelen van de] artikelen waarbij de richtlijn is omgezet;

b) de [onderdelen van de] artikelen van de richtlijn die [nog] door een andere instantie (…) 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."[2]

Dienaangaande wordt eraan herinnerd dat het opmaken van dergelijke tabellen tijdens de omzetting van een of meerdere richtlijnen een waarborg is voor de kwaliteit van die omzetting en dat het onderzoek van het ontwerp binnen de gestelde termijnen wordt vergemakkelijkt indien die tabellen samen met de adviesaanvraag aan de afdeling Wetgeving worden toegezonden.

Die tabellen zijn voorts ook heel nuttig voor de wetgevende vergadering die het ontwerp behandelt, alsook voor degene voor wie die regelgeving bestemd is, aangezien:

a) de wetgevende vergadering zich dan met kennis van zaken kan uitspreken over de keuze van de middelen die de steller van de tekst wenst aan te wenden om het door de richtlijnen vereiste resultaat te verkrijgen;

b) die tabellen ervoor kunnen zorgen dat de uitoefening van het amenderingsrecht de grenzen van de beoordelingsbevoegdheid die het Europees recht aan de lidstaten toekent, niet te buiten gaat;

c) ze eveneens kunnen verhinderen dat de wetgevende vergadering naar aanleiding van de omzetting zou overwegen bepalingen toe te voegen die reeds bestaan in de interne rechtsorde of die tot de bevoegdheid van een andere overheid behoren;

d) degene voor wie de wetgevende regels bestemd zijn, aldus de oorsprong ervan kan nagaan.[3]

[2] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab "Wetgevingstechniek".

[3] *Ibidem*, met name aanbeveling 193.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

In casu heeft enkel het Waals Gewest een concordantietabel bezorgd samen met de adviesaanvraag. De overige adviesaanvragers hebben pas naderhand een concordantietabel bezorgd, nadat ze daarom verzocht zijn.

Die concordantietabellen hebben evenwel enkel betrekking op de omzetting van richtlijn (EU) 2019/904 en er is slechts een deel van het toepasselijke interne recht van de respectieve gewesten in verwerkt.

Voor het overige kan uit de andere informatie die verstrekt is niet duidelijk en nauwkeurig opgemaakt worden in welke Europees- en internrechtelijke context het voorliggende samenwerkingsakkoord past, meer bepaald wat betreft de mate waarin dit akkoord bijdraagt tot de omzetting van richtlijn 2008/98/EG, en in het bijzonder tot de omzetting van de artikelen 8 en 8*bis* ervan, twee ingewikkelde bepalingen betreffende de regeling van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid (hierna: "UPV").

Aangezien de concordantietabellen onvolledig zijn en gelet op het feit dat het om een zeer technische aangelegenheid gaat, die overigens in verband gebracht moet worden met andere Europese richtlijnen betreffende specifieke producten of afvalstoffen,[4] is de afdeling Wetgeving niet volledig kunnen nagaan in hoeverre precies het voorliggende samenwerkingsakkoord effectief bijdraagt tot de omzetting van het relevante Europees recht noch of die omzetting correct is.

Het spreekt vanzelf dat in de genoemde omstandigheden niets afgeleid mag worden uit het feit dat in dit advies over sommige bepalingen of kwesties geen opmerkingen gemaakt worden in verband met de omzetting van de richtlijn.[5]

2. Gelet op de verschillende gewestelijke wet- en regelgeving inzake afvalstoffen, en in het bijzonder gelet op een aantal heel recente regelingen zoals het Waals decreet van 9 maart 2023 'betreffende de afvalstoffen, het circulair gebruik van de materialen en de openbare netheid', rijst de vraag hoe al die regelingen moeten samengaan met het voorliggende samenwerkingsakkoord. De partijen bij het samenwerkingsakkoord zullen er zich hoe dan ook moeten van vergewissen dat hun respectieve wet- en regelgeving niet strijdig of moeilijk verenigbaar zijn met de bepalingen van het samenwerkingsakkoord.[6]

---

[4] Zoals bijvoorbeeld richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 'betreffende autowrakken', zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/849 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018, richtlijn 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 'inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's en tot intrekking van Richtlijn 91/157/EEG', zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/849 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 en richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 'betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA)', zoals laatstelijk gewijzigd bij richtlijn (EU) 2018/849 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018.

[5] Zie, voor een soortgelijke voorafgaande opmerking, advies 67.724/2/V van 9 september 2020 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 4 februari 2021 'betreffende audiovisuele mediadiensten en videoplatformdiensten', *Parl.St.* Parl.F.Gem. 2020-21, nr. 187/1, 254-310.

[6] Zie verder de bijzondere opmerking over artikel 1.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

3. Zoals hierboven aangegeven, impliceert het samenwerkingsakkoord waaraan instemming verleend wordt, verscheidene verwerkingen van persoonsgegevens.

De afdeling Wetgeving, zitting houdend in algemene vergadering, heeft in haar advies 68.936/AV van 7 april 2021 het volgende opgemerkt:

> "Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel[7] dient te worden nageleefd.
>
> Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de 'essentiële elementen' voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[8]
>
> Bijgevolg moeten de 'essentiële elementen' van de verwerking van persoonsgegevens in de wet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel 'essentiële elementen' uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens."[9]

Het samenwerkingsakkoord moet in het licht van die opmerkingen herzien en aangevuld worden.

4.1. Het samenwerkingsakkoord stelt het kader vast voor de UPV voor bepaalde afvalstromen overeenkomstig het principe "de vervuiler betaalt", waarvan uitdrukkelijk melding gemaakt wordt in richtlijn 2008/98/EG.[10] Dat kader beoogt een vermindering van de schadelijke effecten van sommige producten op het milieu, de gezondheid en de economie.[11]

Het samenwerkingsakkoord draagt er aldus toe bij dat het door artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht op bescherming van een gezond leefmilieu geëerbiedigd wordt.

---

[7] *Voetnoot 174 van het geciteerde advies:* Wat dit beginsel betreft, zie *supra* randnummers 70 en v.

[8] *Voetnoot 175 van het geciteerde advies:* Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

[9] Advies 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 augustus 2021 'betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119, opmerking 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 1 juni 2023, nr. 84/2023, B.16.9.

[10] Zie overweging 1 van die richtlijn. Richtlijn 2009/904/EU is volgens overweging 10 ervan een lex specialis met betrekking tot richtlijn 2008/98/EG.

[11] Zie overweging 1 van richtlijn 2009/904/EU.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Overeenkomstig het in die grondwetsbepaling vervatte legaliteitsbeginsel[12] moet de wetgever zelf de essentiële elementen bepalen van de beschermingsregeling die hij beoogt in te voeren, zodat de door hem gebruikte begrippen nauwkeurig gedefinieerd worden en er een toereikend kader vastgesteld wordt voor de machtigingen die hij eventueel wil verlenen.

Voorts worden bij verscheidene bepalingen van het samenwerkingsakkoord bijdragen ingesteld die als belastingen aangemerkt kunnen worden, waardoor daarop het legaliteitsbeginsel van toepassing is dat door de artikelen 170, § 2, en 172, tweede lid, van de Grondwet gewaarborgd wordt. Uit het legaliteitsbeginsel in fiscale zaken vloeit voort dat de wetgever zelf alle essentiële elementen moet vaststellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtige bepaald kan worden, zoals de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet of het tarief, en de belastingvrijstellingen of -verminderingen, en dat derhalve een delegatie van bevoegdheid aan de Regering – en *a fortiori* aan een private instelling – die betrekking heeft op het bepalen van één of meer van die elementen, in beginsel ongrondwettig is.[13]

De afdeling Wetgeving heeft het volgende geoordeeld:

> "De opzet zelf van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, laat evenwel niet toe dat het vereiste van de instemming van de wetgever, daar waar deze instemming verplicht is, uitgehold wordt of daar in grote mate aan wordt voorbijgegaan als gevolg van de mogelijkheid om thans gebruik te maken van uitvoerende samenwerkingsakkoorden.
>
> Zo kunnen het tweede en het derde lid van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 logischerwijze alleen begrepen worden en met elkaar samengaan wanneer in het type samenwerkingsakkoord waarvoor de instemming van de wetgever vereist is, de essentiële regels worden vastgesteld van de aangelegenheid die daarbij geregeld wordt; in de daaropvolgende uitvoerende samenwerkingsakkoorden worden dan alleen de minder essentiële of technische aspecten geregeld.

---

[12] Zie, over het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 23 van de Grondwet, onder meer de adviezen 63.579/VR en 63.629/VR van 3 juli 2018 over voorontwerpen die geleid hebben tot de ordonnantie van 2 december 2021 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 13 juli 2021 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen', *Parl.St.* Br.H.Parl. 2021-22, nr. A-418/1, 16-29, het Waals decreet van 23 september 2021 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 13 juli 2021 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest houdende coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen', *Parl.St.* W.Parl. 2020-21, nr. 659/1, 55-62, en advies 63.717/VR van 3 juli 2018 over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen'.

[13] Advies 71.970/1/V van 1 september 2022 over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot wijziging van de koninklijke besluiten nrs. 1, 2, 3, 4, 10, 19, 22 en 59 met betrekking tot de belasting over de toegevoegde waarde'. Zie ook GwH 27 oktober 2022, nr. 138/2022, B.8.1: "(…) de fiscale aangelegenheid [is] een bevoegdheid (…) die te dezen door de Grondwet aan de wet wordt voorbehouden en (…) elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van een van de essentiële elementen van de belasting [is] in beginsel ongrondwettig (…). De voormelde grondwetsbepalingen gaan evenwel niet zover dat ze de bevoegde wetgever ertoe zouden verplichten elk aspect van een belasting of van een vrijstelling zelf te regelen. Een aan een andere overheid verleende bevoegdheid is niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de bevoegde wetgever zijn vastgesteld. Tot de essentiële elementen van de belasting behoren de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen."

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Anders gezegd, artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, bevat op zich een legaliteitsbeginsel met betrekking tot de samenwerkingsakkoorden die krachtens het tweede lid ervan de instemming behoeven van de wetgever."[14]

Aangezien het samenwerkingsakkoord dat thans voorligt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 23 van de Grondwet regelt, namelijk het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, geldt het legaliteitsbeginsel dat reeds op grond van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van toepassing is, des te meer.[15] Dat beginsel wordt tevens versterkt door het beginsel dat belastingen bij wet moeten worden ingevoerd, dat door de artikelen 170, § 2, en 172, tweede lid, van de Grondwet gewaarborgd wordt.

Om te voldoen aan het legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met de artikelen 23, 170, § 2, en 172, tweede lid, van de Grondwet, moet het samenwerkingsakkoord waaraan de gewestwetgevers instemming beogen te verlenen, bijgevolg zelf de essentiële elementen bepalen van de UPV-regeling die het invoert.

Wat dat betreft, blijkt dat verscheidene bepalingen van het samenwerkingsakkoord vragen doen rijzen ten aanzien van het legaliteits- en het voorzienbaarheidsbeginsel dat geldt voor de regeling die wordt ingevoerd, in haar geheel beschouwd, en dat die bepalingen dus opnieuw onderzocht zullen moeten worden in het licht van de hiernavolgende opmerkingen.[16]

---

[14] Adviezen 63.373/VR, 63.399/VR, 63.404/VR, 63.351/VR en 63.541/VR van 14 juni 2018 over voorontwerpen die respectievelijk geleid hebben tot de wet van 16 juni 2019, de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 2 juli 2020, het Vlaams decreet van 3 mei 2019 en het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 29 april 2019 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten', *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3638/001, 68-83, *Parl.St.* Br.H.Parl. 2018-19, nr. A-765/1, 46-58, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1968/001, 41-57 en *Parl.St.* Parl.D.Gem. 2018-19, nr. 286/1, 35-44.

[15] Advies 63.579/VR van 3 juli 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 2 december 2021 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 13 juli 2021 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, betreffende de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen', punt 3.1: "Aangezien het samenwerkingsakkoord dat thans voorligt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 23 van de Grondwet regelt, namelijk het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, geldt het legaliteitsbeginsel dat reeds op grond van het voormelde artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van toepassing is, des te meer. Dat beginsel wordt tevens kracht bijgezet doordat het samenwerkingsakkoord dat thans voorligt ertoe strekt nieuwe taken op te dragen aan de Interregionale Verpakkingscommissie, die bij het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 'betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval' opgericht is als een gemeenschappelijke instelling, bedoeld in artikel 92*bis* van de BWHI en rechtspersoonlijkheid bezit. Daaruit volgt dat artikel 9, tweede lid, van de BWHI op die commissie van toepassing is, zodat de wetgevers in kwestie (en bijgevolg in het samenwerkingsakkoord dat ter instemming aan hen voorgelegd is) de essentiële regels dienen te bepalen voor de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werkwijze van en het toezicht op die commissie. De essentiële regels die aan de basis liggen van de regeling waarop dit samenwerkingsakkoord betrekking heeft, te weten de regeling inzake de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen, dienen dan ook opgenomen te worden in het samenwerkingsakkoord zelf, en dat geldt eveneens voor de voormelde essentiële regels betreffende de Interregionale Verpakkingscommissie. Mits naleving van die voorwaarde, dienen eventuele gezamenlijke uitvoeringsmaatregelen van verordenende aard die door het akkoord gevergd worden daarenboven in principe getroffen te worden door politiek verantwoordelijke overheden, namelijk door de Koning en de gewestregeringen, die deze gezamenlijke regels moeten vaststellen in de vorm van een uitvoerend samenwerkingsakkoord.", *Parl.St.* Br.H.Parl. 2021-22, nr. A-418/1, 16-29.

[16] Zie ook de bijzondere opmerkingen daarover bij de artikelen 7, 8, 9, § 9, 14, 22 en 41.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

4.2. Artikel 7, § 1, vijfde lid, van het samenwerkingsakkoord luidt als volgt:

> "Indien voor eenzelfde stroom meerdere beheersorganismen worden opgericht, hebben de beheersorganismen de verplichting om een coördinatie-organisme op te richten, dat onder meer tot taak heeft om het marktaandeel van elk beheersorganisme vast te stellen."

Uit de formulering van die bepaling lijkt voort te vloeien dat de inzamel- en/of verwerkingsdoelstellingen die vastgesteld worden door en krachtens artikel 7 van het samenwerkingsakkoord verhoudingsgewijs opgelegd zullen worden aan elk betrokken beheersorganisme, op basis van het marktaandeel van elk van die organismen. Dat marktaandeel wordt bepaald door de beheersorganismen zelf via het coördinatie-organisme dat door die beheersorganismen opgericht wordt.

Een dergelijke regeling doet vragen rijzen ten aanzien van het legaliteitsbeginsel, aangezien het aan een externe private actor wordt overgelaten om te oordelen over een *a priori* fundamenteel gegeven van het kader dat bepalend is voor de omvang van de verplichtingen van de beheersorganismen.

Er dient hoe dan ook een regeling getroffen te worden voor het geval dat binnen het coördinatie-organisme geen consensus bereikt wordt over het vaststellen van de betreffende marktaandelen.

Bovenop hetgeen nog in de bijzondere opmerkingen zal worden aangegeven, geldt dezelfde opmerking ook voor artikel 27, § 1, vijfde lid, alsook voor de artikelen 8, § 1, derde lid, en 18 van het samenwerkingsakkoord.

4.3. In verschillende bepalingen van het samenwerkingsakkoord is er ook sprake van een uitvoerend samenwerkingsakkoord dat door de regeringen van de partijen wordt gesloten.

Artikel 14, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord, dat aan de regeringen van de partijen de mogelijkheid biedt om middels een uitvoerend samenwerkingsakkoord het percentage van de heffing tijdelijk te verminderen, voorziet daarbij in een bijzonder ruime machtiging[17] zonder enig kader vast te stellen voor de concrete toekenning van die tijdelijke vermindering. Een dergelijke machtiging doet vragen rijzen wat betreft het legaliteitsbeginsel dat afgeleid wordt uit artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat inzake fiscale aangelegenheden versterkt wordt door het legaliteitsbeginsel vervat in de artikelen 170, § 2, en 172, tweede lid, van de Grondwet.

5.1. Verschillende bepalingen van het samenwerkingsakkoord doen voorts vragen rijzen wat betreft de eventuele verordenende bevoegdheid die aan het beslissingsorgaan UPV zou worden verleend.

De afdeling Wetgeving heeft, inzonderheid met betrekking tot beslissingsorganen die opgericht zijn middels een samenwerkingsakkoord dat gesloten werd tussen verschillende

[17] Zie eveneens de bijzondere opmerking die bij artikel 41 gemaakt is.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

bevoegdheidsniveaus in het federale België,[18] reeds meermaals gesteld dat de beginselen die voortvloeien uit de politieke verantwoordelijkheid van de ministers en het beginsel van de eenheid van de verordenende macht binnen elke gemeenschap, niet verenigbaar zijn met het toekennen van een regelgevende bevoegdheid aan de personeelsleden van een administratie, laat staan aan instellingen bestaande uit personeelsleden en derden die aan de volksvertegenwoordigers geen politieke verantwoording verschuldigd zijn voor hun daden. Delegatie van regelgevende bevoegdheid aan die overheden is alleen bij uitzondering toegestaan als ze betrekking heeft op het vaststellen van maatregelen van louter bestuur of van in hoofdzaak technische maatregelen.

5.2. In artikel 22, § 2, 2°, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat de Interregionale Commissie voor de UPV ervoor zorgt dat per gewest de kostenindicatoren worden bekendgemaakt die nodig zijn om te kunnen bepalen welke vergoeding wordt toegekend aan alle overheidsinstanties die instaan voor het beheer van het zwerfvuil.

In de bespreking van het artikel staat het volgende:

> "De Interregionale Commissie voor de UPV zal zorgen voor kostenindicatoren die richtinggevend zijn voor het bepalen van zijn vergoeding door de producent (bv. totale zwerfvuilkosten, fractietellingen, lijst relevante overheidsinstanties)."

De artikelen 27, § 1, vierde lid, en 28, derde lid, van het samenwerkingsakkoord bevatten soortgelijke bepalingen.

In dat verband dient erop gewezen te worden dat de artikelen 27, § 1, vierde lid, en 28, derde lid, van het samenwerkingsakkoord voorts in de mogelijkheid voorzien om een onderscheid te maken tussen verschillende soorten kosten en dat het beslissingsorgaan ook "alle andere relevante indicatoren" bekendmaakt, hetgeen doet veronderstellen dat dat orgaan over de bevoegdheid zal beschikken om op unilaterale wijze te beslissen welk onderscheid eventueel gemaakt zal moeten worden tussen bepaalde kosten, alsook welke andere relevante indicatoren moeten worden toegepast.

Het is derhalve niet uitgesloten dat aan het beslissingsorgaan UPV aldus een verordeningsbevoegdheid toevertrouwd wordt, indien het zelf de elementen kan bepalen die bekendgemaakt dienen te worden.

[18] Zie, in die zin, advies 44.947/VR/V, 44.948/VR/V en 44.949/VR/V, dat op 19 augustus 2008 gegeven is over voorontwerpen die respectievelijk geleid hebben tot het decreet van het Vlaams Gewest van 19 december 2008 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 1944/1, 71-99), de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 19 december 2008 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het Waalse Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval' (*Parl.St.* Br.Parl. 2008-09, nr. A-526/1, 74-90, en het decreet van het Waals Gewest van 5 december 2008 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval' (*Parl.St.* W.Parl. 2008-09, nr. 876/1, 57-58); zie eveneens de reeds geciteerde adviezen 63.579/VR, 63.629/VR en 63.717/VR.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

In casu lijkt het vaststellen van de betreffende indicatoren en *a fortiori* van "andere relevante indicatoren" geen "maatregel van louter bestuur" te zijn, noch een maatregel die "hoofdzakelijk van technische aard is"; het vloeit immers voort uit een beleidskeuze.

5.3. Ook rijst de vraag of het model van het "aanslagformulier" waarvan sprake is in artikel 27, § 2, en in artikel 39, 10°, van het samenwerkingsakkoord, op voorhand bij wege van een verordening zal worden opgesteld door het beslissingsorgaan UPV.

Indien dat het geval is, dient aangaande het vaststellen van het model van aanslagformulier dezelfde opmerking geformuleerd te worden als die welke hiervoor is gemaakt.

5.4. Tot slot dient erop te worden gewezen dat, mocht blijken dat aan het beslissingsorgaan UPV bevoegdheden van verordenende aard worden verleend zonder dat er kan worden vastgesteld of het om een in hoofdzaak technische aangelegenheid gaat, de artikelen 22, 27, 28 en 39 van het samenwerkingsakkoord moeten worden herzien teneinde die bevoegdheden, overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, middels een uitvoerend samenwerkingsakkoord op te dragen aan de regeringen van de partijen.[19]

BIJZONDERE OPMERKINGEN

OPSCHRIFT

Het opschrift moet aangevuld worden met de datum van het samenwerkingsakkoord.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Artikel 1, § 2, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord luidt als volgt:

> "Behoudens andersluidende bepalingen doet dit Samenwerkingsakkoord geen afbreuk aan de geldende gewestelijke wetgeving betreffende de voorkoming en het beheer van afvalstoffen en aan het Samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval".

In de Franse tekst van de bespreking van het artikel staat het volgende:

> "Le deuxième paragraphe indique que cet Accord de coopération a force de loi dans les trois Régions, sans porter préjudice à la législation régionale en vigueur ou aux compétences des autorités locales. Cet Accord de coopération s'ajoute donc à la législation régionale déjà existante."

De Nederlandse tekst van de bespreking luidt als volgt:

[19] *Idem*

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

"De tweede paragraaf geeft aan dat dit Samenwerkingsakkoord de kracht van wet heeft in de drie Gewesten, zonder daarbij afbreuk te doen aan de geldende gewestelijke wetgeving of aan de bevoegdheden van lokale besturen. Dit Samenwerkingsakkoord komt dus naast de reeds bestaande gewestelijke wetgeving te staan".

Gelet op de plaats die samenwerkingsakkoorden bekleden in de hiërarchie der normen, verdient het aanbeveling om de bespreking van het artikel aldus aan te vullen dat daarin nauwkeuriger aangegeven wordt wat de strekking is van de bewoordingen volgens welke "[b]ehoudens andersluidende bepalingen" het samenwerkingsakkoord "geen afbreuk" doet aan de geldende gewestelijke wetgeving.

Artikel 2

1. In de bepaling onder 4° omvat de definitie die wordt gegeven van het begrip "producent van batterijen en accu's" ook elke natuurlijke of rechtspersoon "die (...) batterijen [en] accu's (...) beroepsmatig invoert voor eigen gebruik".

In de definitie die door artikel 3, 12), van richtlijn 2006/66/EG wordt gegeven van het begrip producent van batterijen en accu's worden die "invoerders" niet vermeld.

Het is de afdeling Wetgeving niet duidelijk waarom zij hier wel vermeld worden. De memories van toelichting en de besprekingen van de artikelen dienen aangevuld te worden, zodat uitgelegd wordt wat in dat verband de bedoeling is van de partijen bij het samenwerkingsakkoord.

2. Een soortgelijke opmerking geldt voor het begrip producent "van andere producten", dat meer bepaald niet overeenstemt met het begrip "producent" in artikel 3, 11), van richtlijn (EU) 2019/904.

De memories van toelichting en de besprekingen van de artikelen dienen aangevuld te worden, zodat uitgelegd wordt wat in dat verband de bedoeling is van de partijen bij het samenwerkingsakkoord.

3. Met betrekking tot de bepaling onder 21° heeft de afdeling Wetgeving reeds meermaals herhaald dat de artikelen 20, 68, 69 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 eraan in de weg staan dat de wetgever bepaalde uitvoeringstaken rechtstreeks aan een administratie opdraagt en *a fortiori* aan een welbepaalde dienst binnen die administratie. Het staat immers aan de uitvoerende macht om de werkwijze en de organisatie van haar diensten te regelen.

In de bepaling onder 21° mag derhalve niet worden vastgelegd welke diensten van de regering de "gewestelijke administratie" zullen vormen.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

In die bepaling onder 21° dienen de woorden "de SPW-ARNE (Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement)" vervangen te worden door de woorden "de diensten van de regering"[20].

4. In de bepaling onder 30° is het begrip "zwerfvuil", in zoverre daarmee "elk stuk klein afval" wordt bedoeld, volstrekt onduidelijk. De definitie dient te worden herzien teneinde het begrip nader toe te lichten. De punten a) en b) zijn immers niet van die aard dat daarmee de strekking van de kwalificatie "klein" wordt verduidelijkt en komen er in feite op neer dat met dat begrip elke soort afval wordt bedoeld dat wordt achtergelaten, weggeworpen of beheerd zonder de bepalingen van de regelgeving na te leven.

Artikel 4

De derde paragraaf van dit artikel vervangt artikel 23, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 'betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval'. De tweede zin van het derde lid van de nieuw ontworpen § 1 is in gebrekkig Nederlands geformuleerd en dient te worden herbekeken.

Artikel 7

Paragraaf 1, tweede lid, luidt als volgt:

> "Voor elk van [de] afvalstromen [die opgesomd worden in het eerste lid] zal aan de producenten een inzameldoelstelling en/of verwerkingsdoelstelling, desgevallend met inbegrip van doelstellingen inzake preventie, hergebruik, reparatie en voorbereiding op hergebruik, worden opgelegd door de Gewestregeringen, door middel van een uitvoerend Samenwerkingsakkoord. In dat kader kunnen de Gewestregeringen ook doelstellingen opleggen inzake de ondersteuning en ontwikkeling van activiteiten inzake hergebruik uitgevoerd door de vennootschappen met een sociaal oogmerk die op hun grondgebied gevestigd zijn. Het uitvoerend Samenwerkingsakkoord zal bepalen vanaf wanneer de doelstellingen en de verplichtingen bedoeld in de artikelen 9 en 10 in werking treden en zal de indicatoren voor de evaluatie van de ingevoerde systemen specifiëren."

Zoals ook in de algemene opmerking werd gesteld, lijkt een dergelijke machtiging veel te ruim te zijn in het licht van het legaliteitsbeginsel dat vervat ligt in artikel 23 van de Grondwet.

[20] Het probleem doet zich niet voor wat betreft de OVAM of Leefmilieu Brussel:
1° Voor het Vlaamse Gewest wordt OVAM aangeduid als gewestelijke administratie en voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest Leefmilieu Brussel. Hun aanwijzing als gewestelijke administratie past binnen artikel 9 BWHI (OVAM: Artikel 10.3.1 van het decreet van 5 april 1995 'houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid' (DABM));
2° Leefmilieu Brussel is een instelling van openbaar nut met rechtspersoonlijkheid (koninklijk besluit van 8 maart 1989 'tot oprichting van Leefmilieu Brussel', bekrachtigd bij wet van 16 juni 1989).

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Artikel 7 moet worden herzien en aangevuld in het licht van die opmerking, die eveneens geldt voor artikel 9, § 7, van het samenwerkingsakkoord in zoverre daarbij de regeringen gemachtigd worden om "de modaliteiten vast (te) leggen voor het verder concretiseren" van de erkenningsaanvraag waarvan sprake is in die bepaling, alsook voor "de aanvullende rapporteringen" bedoeld in artikel 10, § 3, van het samenwerkingsakkoord.

Artikelen 8, 13, 14, 18 et 32

Deze artikelen voeren nieuwe belastingen in die moeten "bijdragen tot de financiering van het beleid van de Gewesten inzake de preventie en het beheer van de betroffen (lees: betrokken) afvalstoffen".[21]

Indien het de bedoeling is om de ontvangsten van deze heffingen aan te wenden voor specifieke uitgaven, dient hiertoe door elk gewest een begrotingsfonds te worden opgericht. Het oprichten van een dergelijk fonds strekt ertoe af te wijken van het beginsel van de niet-affectatie van de ontvangsten door, in een organieke wettekst tot oprichting van het begrotingsfonds, sommige op de middelenbegroting aangerekende ontvangsten te bestemmen voor uitgaven waarvan die wettekst het voorwerp vaststelt.[22-23]

Artikelen 8 en 9, § 9

1. Deze bepaling legt voor gespecifieerde afvalstromen een financiële verplichting op in de vorm van een heffing voor de beheersorganismen. Volgens artikel 2, 7°, van het samenwerkingsakkoord, is een "beheersorganisme" "de vereniging zonder winstoogmerk, opgericht en gefinancierd door de producenten, die de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die wordt opgelegd in Boek II van dit Samenwerkingsakkoord, van de bij hem aangesloten producenten op zich neemt". Deze beheersorganismen moeten bijdragen tot de financiering van het beleid van de gewesten inzake de preventie en het beheer van de betrokken afvalstoffen (artikel 7, § 3, en artikel 8, § 1, eerste lid, en § 2, van het samenwerkingsakkoord).

Op grond van artikel 6, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de gewesten, wat het leefmilieu en het waterbeleid betreft, bevoegd voor het afvalstoffenbeleid. De financiering van een beleid behoort tot "het regelen zelf" van de aangelegenheid waaronder dat

[21] Zie de artikelen 8, § 1, eerste lid, 13, § 1, derde lid en 14, § 1, derde lid van het samenwerkingsakkoord.

[22] Wat het Vlaams Gewest betreft, zie artikel 15, §§ 1 en 2, van het decreet van 29 maart 2019 'houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën'; wat het Waals Gewest betreft, zie artikel 4, § 1, van het decreet van 15 december 2011 'houdende organisatie van de begroting, de boekhouding en de verslaggeving van de Waalse openbare bestuurseenheid'; wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, zie de artikelen 4, § 3, en 8 van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006 'houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle'.

[23] Voor een soortgelijke opmerking zie het reeds geciteerde advies 44.947/VR/V-44.948/VR/V-44.949/VR/V.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

beleid ressorteert.[24] Artikel 8, § 2, van het samenwerkingsakkoord bepaalt waarop dat beleid onder meer betrekking kan hebben.

2.1. Deze financiële verplichting om bij te dragen tot het beleid van de gewesten in de vorm van een heffing, vormt een belasting waarvoor het fiscale legaliteitsbeginsel vervat in de artikelen 170, § 2, en 172, tweede lid, van de Grondwet dient te worden nageleefd. Tot de essentiële elementen van de belasting behoren de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet of het tarief, en de eventuele belastingvrijstellingen en -verminderingen.[25] De eerste paragraaf van de voorliggende bepaling duidt de beheersorganismen van de opgesomde afvalstromen aan als belastingplichtigen en bepaalt dat de heffing "is uitgedrukt als een bedrag per inwoner per jaar, waarbij het aantal inwoners bepaald wordt door de meest recente bevolkingsstatistieken van de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie van de FOD Economie, KMO, Middenstand en Energie, die beschikbaar zijn op 1 januari van hetzelfde jaar". Verder wordt ter bepaling van de heffing per afvalstroom een bedrag per inwoner vastgelegd. De regeling kent geen vrijstellingen. De derde paragraaf legt de uiterste betaaldatum vast.

2.2. Indien voor eenzelfde afvalstroom meerdere beheersorganismen bestaan, wordt de heffing door elk beheersorganisme gedragen ten belope van zijn "marktaandeel", dat wordt berekend door het coördinatie-organisme, op basis van de door de leden van elk beheersorganisme op de markt gebrachte eenheden (artikel 8, § 1, derde lid, van het samenwerkingsakkoord). In dit geval rijst, in het licht van het fiscale legaliteitsbeginsel, de vraag naar de rechtszekerheid omtrent het ogenblik waarop elk element dat deel uitmaakt van de belastbare grondslag van deze heffing wordt bepaald. Het begrip "marktaandeel" is immers door zijn kenmerkende fluctuatie en periodiciteit een onvoorzienbaar element. Om tegemoet te komen aan het fiscale legaliteitsbeginsel is het raadzaam het begrip "marktaandeel" minstens temporeel nader te bepalen.

2.3.1. Dit geldt eveneens voor de hypothese waarin voor eenzelfde stroom er één of meerdere beheersorganismen zijn met minstens één producent die zijn UPV-verplichting niet aan één van hen heeft overgedragen. Meer nog, de regeling inzake de heffing die deze producent dient te betalen, is in het licht van het fiscale legaliteitsbeginsel zelfs in zijn geheel lacunair.

Deze producent die zijn UPV-verplichting niet heeft overgedragen aan een beheersorganisme, moet krachtens artikel 9, § 9, van het samenwerkingsakkoord, de verplichtingen van artikel 9, § 3, van het samenwerkingsakkoord, individueel naleven. Artikel 9, § 9, van het samenwerkingsakkoord schrijft voor dat deze producent die zelf instaat voor zijn UPV-verplichtingen eveneens moet bijdragen aan het beleid van de gewesten inzake de preventie en het beheer van de betrokken afvalstoffen, zoals beschreven in artikel 8 § 2, van het

[24] Arbitragehof 3 oktober 1996, nr. 54/96, B.5; Arbitragehof 23 maart 2005, 63/2005, B.4; GwH 30 juni 2014, nr. 97/2014, B.16.2; Adv.RvS 31.341/VR van 28 februari 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 8 juli 2001 'tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad', *Parl. St.* Kamer, nr. 50-0774/10.

[25] GwH 27 oktober 2022, nr. 138/2022, B.8.1; GwH 15 december 2022, nr. 165/2022, B.27; GwH 8 juni 2023, nr. 87/2023, B.5.3.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

samenwerkingsakkoord, en specificeert dat dit gebeurt "*in dezelfde mate als* een producent die aangesloten is bij een beheersorganisme". De afdeling Wetgeving vermoedt dat deze zinssnede wellicht dient te worden begrepen als een verwijzing naar artikel 8 van het samenwerkingsakkoord, maar het samenwerkingsakkoord verschaft hieromtrent geen enkele verduidelijking. Het valt evenwel niet in te zien hoe deze bijdrage anders kan worden gekwalificeerd dan als een belasting. Bijgevolg dient ook voor deze bijdrage het fiscale legaliteitsbeginsel vervat in de artikelen 170, § 2, en 172, tweede lid, van de Grondwet te worden nageleefd. In het samenwerkingsakkoord is wel de belastingplichtige aangewezen, maar de bepaling van de overige essentiële elementen van de heffing ontbreekt. In het licht van het fiscale legaliteitsbeginsel moet deze lacune dan ook worden weggewerkt, en dient het samenwerkingsakkoord te worden herbekeken en aangevuld.[26]

In de veronderstelling dat artikel 9, § 9, van het samenwerkingsakkoord inderdaad verwijst naar de heffing in artikel 8, dient bovendien te worden opgemerkt dat het bedrag van de heffing in hoofde van deze producent eveneens wordt bepaald op basis van de door deze producent op de markt gebrachte eenheden, wat dan weer een impact lijkt te hebben op het marktaandeel op grond waarvan het door de beheersorganismen te betalen bedrag van de heffing wordt bepaald. Dit toont de noodzaak aan van een nadere afbakening van het begrip "marktaandeel".

2.3.2. Nog met betrekking tot de producent die zijn UPV-verplichting niet heeft overgedragen aan een beheersorganisme, bepaalt artikel 9, § 9, eerste lid, laatste zin, van het samenwerkingsakkoord: "De modaliteiten voor het bijdragen aan het beleid van de Gewesten worden vastgelegd in het individueel beheersplan van de producent".

In zoverre met "modaliteiten" essentiële elementen worden beoogd, moeten deze gelet op het fiscale legaliteitsbeginsel in dit samenwerkingsakkoord zelf worden vastgelegd. Nadere regels die evenwel geen essentiële elementen uitmaken, kunnen wel worden overgelaten aan de Regeringen (in een uitvoerend samenwerkingsakkoord).

2.3.3. Voorts dient te worden opgemerkt dat het beheersorganisme, op grond van artikel 9, § 3, 9°, van het samenwerkingsakkoord, de bijdragen van de leden moet innen "op niet discriminatoire wijze".[27] Het is onduidelijk wat dit impliceert voor de producent die zelf voor zijn UPV-verplichting instaat. Het is bijgevolg raadzaam het samenwerkingsakkoord ook op dit punt te verduidelijken.

2.3.4. Tot slot dient te worden gewezen op de naleving van het fiscale gelijkheidsbeginsel. Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een

[26] Zie ook *infra* bij de bespreking van artikel 9.

[27] Artikel 9, § 3, 9°, van het samenwerkingsakkoord luidt als volgt "(…) teneinde de reële en volledige kosten van de verplichtingen die hem ten laste vallen overeenkomstig het huidig Samenwerkingsakkoord, te dekken en teneinde deze bijdrage, waar mogelijk, op basis van geharmoniseerde criteria en in overeenstemming met het Europees recht te differentiëren voor afzonderlijke producten of groepen van soortgelijke producten, met name door rekening te houden met duurzaamheid, repareerbaarheid, herbruikbaarheid en recycleerbaarheid, de aanwezigheid van gerecycleerd materiaal en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, waarbij wordt uitgegaan van de gehele levenscyclus".

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.[28] Bij artikel 172 van de Grondwet wordt de toepasselijkheid van de grondwettelijke regels van gelijkheid en van niet-discriminatie (artikelen 10 en 11 van de Grondwet) bevestigd in fiscale aangelegenheden. Deze bepaling is immers een precisering of een bijzondere toepassing van het in artikel 10 van de Grondwet algemeen geformuleerde gelijkheidsbeginsel.

In zoverre de producenten die aangesloten zijn bij een beheersorganisme verschillend worden behandeld in vergelijking met de producenten die zelf instaan voor hun UPV-verplichting, dient dit verschil in behandeling in het licht van het fiscale gelijkheidsbeginsel afdoende te worden verantwoord.

3. Artikel 8 van het samenwerkingsakkoord hanteert voor de heffing de noties "heffingsjaar" en "aangiftejaar". Het voorlaatste lid van de tweede paragraaf hanteert de term "aangifteperiode". De derde paragraaf hanteert de notie van het "jaar dat volgt op het aangiftejaar". Al deze termen dienen omwille van de rechtszekerheid te worden gedefinieerd in het samenwerkingsakkoord teneinde iedere onduidelijkheid hieromtrent weg te nemen.

4. Wat de temporele werking van de bijdrage tot de financiering van het beleid van de gewesten inzake de preventie en het beheer van de betrokken afvalstoffen betreft, stelt artikel 8, § 1, vierde lid, van het samenwerkingsakkoord dat voor beheersorganismen de heffing verschuldigd is vanaf het heffingsjaar 2024, voor het aangiftejaar 2023.

Voor de producent die zelf instaat voor zijn UPV-verplichting, legt artikel 9, § 9, van het samenwerkingsakkoord, de plicht tot het betalen van een vergelijkbare heffing op. Afhankelijk van hoe deze bepaling moet worden gelezen in samenhang met artikel 7, § 1, tweede lid, laatste volzin, van het samenwerkingsakkoord, is deze heffing verplicht vanaf het heffingsjaar 2024 dan wel vanaf de datum dat het uitvoerend samenwerkingsakkoord bepaalt. Dat de samenhang, door hun onderlinge verwijzing, tussen de betrokken artikelen niet duidelijk is, blijkt verder uit artikel 9, § 9, tweede tot vierde lid, van het samenwerkingsakkoord. Deze bepalingen koppelen temporeel het indienen van een individueel beheersplan immers eveneens aan de inwerkingtreding van het uitvoerend samenwerkingsakkoord. Deze rechtsonzekerheid dient dan ook te worden verholpen in het samenwerkingsakkoord.

[28] Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Artikelen 9 en 26

De regeling die artikel 9, § 1, 4°, in het vooruitzicht stelt, blijkt buitenmatig ruim doordat ze in het algemeen betrekking heeft op veroordelingen "voor een inbreuk op de milieuwetgeving van de Gewesten of van een lidstaat van de Europese Unie".

De afdeling Wetgeving heeft immers reeds op het volgende gewezen:[29]

> "Dat aldus ter zake geen onderscheid wordt gemaakt, is niet verenigbaar met de verplichte eerbiediging van het recht op de vrije keuze van beroepsarbeid, zoals dat inzonderheid verankerd is in artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens[30] en in de artikelen 22[31] en 23[32] van de Grondwet, noch met het verbod van discriminatie in de regelgeving met betrekking tot die vrije keuze, zoals dat verbod voortvloeit uit artikel 14 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, gelezen in samenhang met een van de voormelde bepalingen. Weliswaar kan aanvaard worden dat de wet voorziet – in voorkomend geval automatisch voorziet – in een beroepsverbod of een schorsing van fundamentele rechten bij wijze van accessoire sanctie in geval een veroordeling wordt opgelopen ten gevolge van het plegen van strafrechtelijke feiten. Dat is evenwel alleen mogelijk op voorwaarde dat er een specifiek en rationeel verband bestaat, enerzijds, tussen de aard van de strafrechtelijke feiten in kwestie en de eventuele 'afwijkingen' die ze aan het licht brengen, en, anderzijds, tussen de vereiste hoedanigheid voor het uitoefenen van het beroep en het fundamenteel recht in kwestie[33]. Als geen dergelijk verband bestaat of als niet aangetoond kan worden dat het om een rationeel verband gaat – wat in casu net het geval is doordat, zoals hiervoren beschreven is, ter zake geen onderscheid wordt gemaakt – dient de maatregel als buitensporig te worden

[29] Advies 50.421/4 van 26 oktober 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 juli 2013 'betreffende het goederenvervoer over de weg en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1071/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels betreffende de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om het beroep van wegvervoerondernemer uit te oefenen en tot intrekking van Richtlijn 96/26/EG van de Raad en houdende uitvoering van de Verordening (EG) nr. 1072/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels voor toegang tot de markt voor internationaal goederenvervoer over de weg', *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2612/001, 86 tot 100; zie eveneens o.a. advies 52.157/4 van 29 oktober 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 11 juli 2013 'tot wijziging van het besluit van de Waalse Regering van 3 juni 2009 tot uitvoering van het decreet van 18 oktober 2007 betreffende de taxidiensten en de diensten voor de verhuur van voertuigen met chauffeur'.

[30] *Voetnoot 2 van het geciteerde advies*: Zie EHRM, arrest *Bigaeva v. Griekenland* van 28 mei 2009, §§ 22-23; EHRM, arrest *Albanese v. Italië* van 23 maart 2006, §§ 53-54.

[31] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies*: Zie immers voor de parallelle interpretatie van het begrip privéleven in de zin van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en het begrip privéleven in de zin van artikel 22 van de Grondwet, Grondwettelijk Hof, 145/2011, 22 september 2011, B.33.2: "Uit de parlementaire voorbereiding van artikel 22 van de Grondwet blijkt bovendien dat de Grondwetgever 'een zo groot mogelijke concordantie [heeft willen nastreven] met artikel 8 van het Europees Verdrag tot Bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), teneinde betwistingen over de inhoud van dit Grondwetsartikel respectievelijk art. 8 van het EVRM te vermijden' (*Parl.St.*, Kamer, 1992-1993, nr. 997/5, p. 2)".

[32] *Voetnoot 4 van het geciteerde advies*: Zie Grondwettelijk Hof, 56/2011, 28 april 2011, B.8.1.

[33] *Voetnoot 5 van het geciteerde advies*: Zie in deze zin inzonderheid Grondwettelijk Hof, 38/2000, 29 maart 2000, B.4 (in verband met het verbod opgelegd aan personen die zich schuldig gemaakt hebben aan bepaalde strafrechtelijke feiten – ontvoering van minderjarigen; aanranding van de eerbaarheid of verkrachting; bederf van de jeugd en prostitutie; openbare schennis van de goede zeden - om slijter van ter plaatse te verbruiken gegiste dranken te zijn): "De feiten die voor de auteur ervan aanleiding hebben gegeven tot het in het geding zijnde verbod, behoren tot het soort feiten waarvan de wetgever, zonder kennelijke vergissing, kan denken dat degenen die ze hebben gepleegd, indien zij een slijterij van ter plaatse te verbruiken gegiste dranken uitbaten, meer dan anderen het risico inhouden soortgelijke feiten in de hand te werken of te plegen".

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

beschouwd[34] en kan met betrekking tot die maatregel het bijkomend bezwaar geopperd worden dat personen die strafrechtelijke feiten gepleegd hebben maar zich ten aanzien van die maatregel niet in een vergelijkbare situatie bevinden daardoor zonder objectieve en redelijke rechtvaardiging op dezelfde wijze behandeld worden. De afdeling Wetgeving van de Raad van State kan op dit punt alleen maar bij wijze van analogie verwijzen naar de motivering die het Europees Hof voor de rechten van de mens ertoe gebracht heeft in arrest *Thlimmenos v. Griekenland* te oordelen dat de nationale wetgeving waarbij aan personen die een strafrechtelijke veroordeling van een bepaalde omvang opgelopen hebben automatisch de mogelijkheid ontnomen wordt het beroep van accountant uit te oefenen strijdig is met artikel 14 van het EVRM[35].”

In casu wordt weliswaar een voorwaarde opgelegd met betrekking tot de activiteit van een vereniging die, luidens de voorliggende bepaling, een vereniging zonder winstoogmerk moet zijn; het gaat dus niet om een voorwaarde die rechtstreeks wordt opgelegd aan personen die een beroepsactiviteit willen uitoefenen.

Niettemin valt niet uit te sluiten dat de personen die de vereniging kunnen verbinden, door haar worden vergoed voor de activiteit zelf die zij binnen die vereniging uitoefenen, zodat het

[34] *Voetnoot 6 van het geciteerde advies*: Zie, bij wijze van analogie, de motieven die het Europees Hof voor de rechten voor de mens ertoe hebben gebracht te besluiten dat niet aanvaard kan worden dat personen die een strafrechtelijke veroordeling van een zekere omvang hebben opgelopen automatisch een schorsing van hun politieke rechten oplopen (EHRM, arrest *Hirst v. Verenigd Koninkrijk* (nr. 2) van 6 oktober 2005, § 82 “(La disposition de la législation électorale britannique querellée) demeure un instrument sans nuances, qui dépouille du droit de vote, garanti par la Convention, un grand nombre d'individus, et ce de manière indifférenciée. Cette disposition inflige une restriction globale à tous les détenus condamnés purgeant leur peine et s'applique automatiquement à eux, quelle que soit la durée de leur peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils ont commise et de leur situation personnelle. Force est de considérer que pareille restriction générale, automatique et indifférenciée à un droit consacré par la Convention et revêtant une importance cruciale outrepasse une marge d'appréciation acceptable, aussi large soit-elle, et est incompatible avec l'article 3 du Protocole n° 1).” Zie ook, eveneens bij wijze van analogie, de motieven die het Europees Hof voor de rechten van de mens ertoe gebracht hebben te besluiten dat niet aanvaard kan worden dat personen die een strafrechtelijke veroordeling van een zekere omvang hebben opgelopen automatisch een schorsing van hun ouderlijke rechten oplopen (EHRM, arrest *Sabou en Piracalab v. Roemenië* van 28 september 2004, §§ 48-49 : “La Cour observe que l'infraction pour laquelle le requérant a été condamné était totalement étrangère aux questions liées à l'autorité parentale et qu'à aucun moment, il n'a été allégué un manque de soins ou des mauvais traitements de sa part envers ses enfants. La Cour relève qu'en droit roumain, l'interdiction d'exercer les droits parentaux s'applique automatiquement et d'une manière absolue à titre de peine accessoire à toute personne qui exécute une peine de prison, sans aucun contrôle de la part des tribunaux et sans aucune prise en considération du type d'infraction et de l'intérêt des mineurs. Dès lors, elle constitue plutôt un blâme moral ayant comme finalité la punition du condamné et non pas une mesure de protection de l'enfant. Eu égard à ces circonstances, la Cour estime qu'il n'a pas été démontré que le retrait en termes absolus et par effet de la loi des droits parentaux du premier requérant répondait à une exigence primordiale touchant aux intérêts des enfants et partant, qu'il poursuivait un but légitime, à savoir la protection de la santé, de la morale, ou de l'éducation des mineurs.”).

[35] *Voetnoot 7 van het geciteerde advies*: EHRM, arrest *Thlimmenos v. Griekenland* van 6 april 2000, § 47: “La Cour estime qu'en principe les États ont un intérêt légitime à exclure certains délinquants de la profession d'expert-comptable. Toutefois, elle considère par ailleurs que, contrairement à des condamnations pour d'autres infractions majeures, une condamnation consécutive à un refus de porter l'uniforme pour des motifs religieux ou philosophiques ne dénote aucune malhonnêteté ou turpitude morale de nature à amoindrir les capacités de l'intéressé à exercer cette profession. L'exclusion du requérant au motif qu'il n'avait pas les qualités requises n'était donc pas justifiée. La Cour prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel les personnes qui refusent de servir leur pays doivent être punies en conséquence. Toutefois, elle relève également que le requérant a purgé une peine d'emprisonnement pour avoir refusé de porter l'uniforme. Dans ces conditions, la Cour estime qu'infliger une autre sanction à l'intéressé était disproportionné. Il s'ensuit que l'exclusion du requérant de la profession d'expert-comptable ne poursuivait pas un but légitime. Partant, la Cour considère que le refus de traiter le requérant différemment des autres personnes reconnues coupables d'un crime n'avait aucune justification objective et raisonnable”.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

verbod dat wordt opgelegd aan de vereniging zelf, onrechtstreeks gevolgen zou hebben voor de personen die er een activiteit willen uitoefenen.

De afdeling Wetgeving heeft onlangs trouwens een identieke opmerking gemaakt over een bepaling die vergelijkbaar is met artikel 9, § 1, 4°, van het samenwerkingsakkoord waaraan instemming wordt verleend.[36]

De voorliggende bepaling moet bijgevolg worden verduidelijkt of aangevuld zodat de onverenigbaarheid in kwestie wordt beperkt tot wat in het licht van de nagestreefde doelstelling strikt noodzakelijk is, en zodat de inachtneming van het evenredigheidsbeginsel gegarandeerd wordt.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 26, § 2, 5°, van het samenwerkingsakkoord.

Artikel 11

De afdeling Wetgeving ziet niet in hoe de mogelijkheid die in paragraaf 2, tweede lid, wordt gelaten aan de beheerder van een online marktplaats, kan samengaan met de verplichting die hem zou worden opgelegd met toepassing van paragraaf 2, vierde lid. In dat verband rijst de vraag of die twee leden in werkelijkheid tegenstrijdig zijn dan wel, integendeel, elkaar overlappen.

De bepaling moet in het licht van deze opmerking worden herzien en indien nodig verduidelijkt.

Artikel 12

De afdeling Wetgeving ziet niet in wat men moet verstaan onder het begrip "milieubijdragen", noch welke criteria het beheersorganisme moet toepassen om te komen tot een aanwending van die bijdragen "die evenredig moet zijn in de 3 Gewesten".

In de bespreking van het artikel staat daarover geen uitleg.

In de bespreking van artikel 34 wordt wel vermeld dat het collectief organisme de wijze van berekening van de "milieubijdragen" bekend moet maken. In artikel 34 zelf wordt evenwel geen gewag gemaakt van "milieubijdragen" maar wel van "financiële gegevens die worden gebruikt voor de berekening van de bijdragen".

Als het de bedoeling van de partijen bij het samenwerkingsakkoord is dat de Franse woorden "contributions environnementales" in werkelijkheid "cotisations des membres" beduiden, dient men die laatste woorden op uniforme wijze te gebruiken in heel het akkoord. Het gaat hier

[36] Zie in dat verband advies 71.139/4 dat de afdeling Wetgeving op 16 juni 2022 heeft gegeven over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 9 maart 2023, in het bijzonder de opmerking over artikel 86 die eveneens geldt voor artikel 155, *Parl.St.* W.Parl. 2022-23, nr. 1180/1*quater*, 2 tot 39; die bepalingen, die ingevolge het advies werden geamendeerd, vormen de artikelen 85 en 159 van het decreet van 9 maart 2023.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

om een verschil in terminologie dat niet voorkomt in de Nederlandse tekst, waar de term "bijdrage" wel op uniforme wijze wordt gebruikt.

Voorts dient in het samenwerkingsakkoord te worden gepreciseerd wat men bedoelt met een aanwending van de bijdragen van de leden "die evenredig moet zijn in de 3 Gewesten".

Artikel 16

In de bespreking van het tweede lid van paragraaf 1 staat het volgende te lezen:

> "Het tweede lid verplicht deze werkwijze voor buitenlandse producenten die via online verkoop rechtstreeks aan consumenten in België verkopen".

Er dient te worden vastgesteld dat dat tweede lid, gelet op het eerste lid van dezelfde paragraaf, zinloos zou zijn geweest als het niet op een specifieke categorie van producenten betrekking had.

Bijgevolg dienen in paragraaf 1, tweede lid, de woorden "zoals omschreven in artikel 2, 4°" te worden geschrapt en dienen de woorden "op afstand" te worden ingevoegd tussen de woorden "die in België producten rechtstreeks" en het woord "verkoopt".[37]

Boek III, Afdeling 2.1 en 2.2

In de tekst van het samenwerkingsakkoord hervorme men de "afdelingen" ("sections") 2.1 en 2.2 van afdeling 2 van boek III tot "onderafdelingen" ("sous-sections").

Artikelen 19 en 22

1. Overeenkomstig artikel 8, lid 3, b), en de bijlage, Deel E, afdelingen II en III, van richtlijn (EU) 2019/904, dient artikel 19, § 2, 2°, van het samenwerkingsakkoord te bepalen dat het opruimen van het zwerfvuil ook slaat op tabaksproducten, vochtige doekjes en ballonnen.

2. Artikel 22 van het samenwerkingsakkoord betreft de UPV inzake zwerfvuil voor de producent die op individuele basis uitvoering wil geven aan zijn UPV-verplichting. Hiertoe dient hij een "individueel beheersplan zwerfvuil" ter goedkeuring in bij het beslissingsorgaan UPV.

De tweede paragraaf van dit artikel somt de gegevens en verbintenissen op die zijn opgenomen in dat beheersplan. Meer bepaald vermeldt paragraaf 2, 2°, b, als voorwerp:

> "omschrijving van de wijze waarop de producent via zijn beheersplan zal voldoen aan de regeling voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid die hem wordt opgelegd in Boek III van dit Samenwerkingsakkoord. In dit beheersplan wordt gedetailleerd aangegeven hoe de producent zal zorgen voor hetzij de organisatorische en financiële

[37] Vergelijk met artikel 20, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

terugname van de totaliteit van het zwerfvuil afkomstig van de producten die door hem op de markt werden gebracht, hetzij de vergoeding van de in artikel 19, § 2, genoemde kosten voor het zwerfvuil afkomstig van de producten die door hem op de markt werden gebracht. De eerste optie moet de instemming bevatten van de overheidsinstanties die instaan voor het beheer van het zwerfvuil afkomstig van de producten op de markt gezet door de producent, en omvat naast een plan van aanpak voor de opruiming van het zwerfvuil, ook de acties voor het verzamelen en rapporteren van de gegevens en voor de financiering van de andere elementen van het zwerfvuilbeleid opgesomd in artikel 19, § 2. De tweede optie betreft een vergoeding aan alle overheidsinstanties die deze kosten dragen. Deze vergoeding moet in een proportionele verhouding staan, in functie van het gewicht van de op de markt gebrachte producten, tot de financiële verplichting voor het collectief organisme, zoals bedoeld in artikel 27. De Interregionale Commissie voor de UPV zorgt hierbij voor de bekendmaking, per Gewest, van de nodige kostenindicatoren."

Hier rijst de vraag of de vergoeding voor de in artikel 19, § 2, genoemde kosten voor zwerfvuil afkomstig van de producten die door hem op de markt werden gebracht, belastingen dan wel retributies zijn.

Een retributie moet een geldelijke vergoeding zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is.[38]

Indien het bedrag van de retributie niet in een redelijke verhouding staat tot het belang van de verleende dienst, verliest de vergoeding haar karakter van retributie en moet ze als een belasting worden beschouwd.[39]

Op grond van artikel 19, § 2, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord dekken de producenten de totale en reële kosten voor onder meer "1° de in het kader van artikel 33 genomen bewustmakingsmaatregelen betreffende die afvalstoffen" en "5° hun bijdrage aan de algemene kosten van het zwerfvuilbeleid van de overheid, met inbegrip van de controle".

In zoverre deze kosten neerkomen op de financiering van het beleid en de controle, maar niet op de vergoeding van een effectieve dienst aan de heffingsplichtige, lijken deze vergoedingen dan ook te kwalificeren als een *belasting* waarvoor het legaliteitsbeginsel uit de artikelen 170 en 172 van de Grondwet moet worden nagekomen. In zoverre bovendien artikel 22, § 2, 2°, b, van het samenwerkingsakkoord voor de uitvoering hiervan de keuze laat tussen twee modellen, zal in het licht van deze twee modellen moeten worden nagegaan of deze ontworpen bepaling aan het fiscale legaliteitsbeginsel beantwoordt. In zoverre het om belastingen gaat, mogen geen essentiële elementen in het "individueel beheersplan zwerfvuil", dat wordt goedgekeurd door het beslissingsorgaan UPV, worden bepaald.

[38] GwH 28 februari 2019, nr. 37/2019, B.13.3; GwH 7 juli 2022, nr. 94/2022, B.20.1.

[39] Cass. 10 mei 2019, C.14.03.13.N, ECLI:BE:CASS:2019:ARR20190510.2; Cass. 10 september 2020, ECLI:BE:CASS:2020:ARR20200910.1F2.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Deze regeling dient dan ook te worden herbekeken in het licht van het fiscale legaliteitsbeginsel.

Artikelen 23 en 24

Het begrip "beveiligde zending", dat in artikel 23, § 1, 4°, en in artikel 24, tweede lid, wordt gebruikt, moet worden gedefinieerd.

Het samenwerkingsakkoord moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

Artikel 24

1. Het eerste lid, 2°, maakt het mogelijk dat de goedkeuring van het "individueel beheersplan zwerfvuil" "ambtshalve", en mogelijk automatisch,[40] wordt geschorst of opgeheven ingeval in een gewoon verslag van vaststelling of een proces-verbaal een "misdrijf" wordt vastgesteld, zonder dat er sprake is van een strafrechtelijke veroordeling. Als een dergelijke regeling inzake schorsing of opheffing automatisch of "ambtshalve" wordt toegepast, zonder dat het dossier of de feiten zijn beoordeeld en zonder dat de betrokkenen de mogelijkheid hebben hun standpunt uiteen te zetten, is ze niet verenigbaar met het beginsel van behoorlijk bestuur en met het algemene rechtsbeginsel *audi alteram partem*, aangezien een dergelijke principiële uitsluiting niet steunt op een objectieve en redelijke verantwoording.

De woorden "automatiquement" en "d'office" in de Franse tekst en het woord "ambtshalve" in de Nederlandse tekst moeten worden weggelaten, en de bepaling moet worden herzien zodat met name de inachtneming van het beginsel *audi altera partem* wordt gewaarborgd.

2. Voorts is de verwijzing naar "een misdrijf", zonder dat de aard en het voorwerp van het misdrijf worden gespecificeerd, buitenmatig ruim. Naar analogie van de redenering die is gevolgd in de opmerking over de artikelen 9 en 26, dienen, ter inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, de misdrijven in kwestie te worden beperkt tot die waarvoor een specifiek en redelijk verband bestaat tussen de aard van de strafrechtelijke feiten in kwestie en de schorsing of de opheffing van de goedkeuring van het individueel beheersplan zwerfvuil door het beslissingsorgaan UPV. Bovendien dient de maatregel waartoe wordt besloten, in verhouding te staan tot de feiten in kwestie.

3. De voorliggende bepaling moet worden herzien in het licht van die overwegingen.

[40] In de Franse tekst is het woord "automatiquement" doorgestreept.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Artikel 27

1. Dit artikel regelt de UPV van de producenten die op collectieve basis uitvoering willen geven aan hun UPV-verplichting via een collectief organisme.[41] Ook hier wordt verwezen naar de vergoeding van de kosten in artikel 19, § 2, van het samenwerkingsakkoord. Naar analogie van hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de vergoeding bedoeld in artikel 22, dient ook hier te worden besloten tot een kwalificatie als belasting in zoverre deze kosten neerkomen op de financiering van het beleid en de controle. In dit geval moet aan het fiscale legaliteitsbeginsel worden voldaan. Een "billijke verdeling" van deze financiële verplichting,[42] zoals zonder verdere verduidelijking wordt vermeld in artikel 27, § 1, vijfde lid, van het samenwerkingsakkoord, en wordt opgedragen aan een coördinatie-organisme, spoort hier niet mee. Wellicht wordt ook hier een verdeling naar "marktaandeel" bedoeld (zie hoger de opmerkingen bij de artikelen 8 en 9, § 9) maar deze verdeling moet in het licht van het fiscale legaliteitsbeginsel in het samenwerkingsakkoord zelf worden verduidelijkt.

2. Artikel 27, § 1, zevende lid, van het samenwerkingsakkoord betreft de evaluatie van de bedragen van de heffing in het tweede lid. Deze evaluatie gebeurt met het oog op een aanpassing van deze bedragen ten laatste vanaf het aangiftejaar 2027, om vervolgens elke vijf jaren een dergelijke evaluatie door te voeren. De draagwijdte van deze evaluatieplicht ("op basis van dezelfde hypotheses in de 3 Gewesten") en waaraan deze evaluatie dient te verhelpen, zijn evenwel onduidelijk. Bovendien dient bij gevolgen voortvloeiend uit een evaluatie er steeds over te worden gewaakt dat het fiscale legaliteitsbeginsel wordt gerespecteerd. Deze bepaling dient te worden herbekeken.

Artikel 36

1. De eerste en tweede paragraaf voegen een derde en vierde paragraaf toe aan artikel 7 van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008. Deze voeren een bijdrage in voor de producenten van verpakkingsafval die hun UPV-verplichting op individuele basis willen invullen. Deze bijdrage komt toe aan het beleid van de gewesten inzake de preventie en het beheer van verpakkingsafval. Volgens de memorie van toelichting zijn deze bepalingen "gelijklopend aan de bepalingen in artikel 22 voor de producenten van andere zwerfvuilstromen die op individuele basis de UPV zullen invullen".[43] Hierdoor geldt aldus evenzeer het vereiste inzake naleving van het fiscale legaliteitsbeginsel, zoals opgemerkt bij de bespreking van de artikelen 19 en 22 in dit advies.

[41] Artikel 2, 29°, omschrijft "collectief organisme" als de vereniging zonder winstoogmerk, opgericht en gefinancierd door de producenten die de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die wordt geregeld in boek III van dit samenwerkingsakkoord van de bij hem aangesloten producenten op zich neemt.

[42] Artikel 27, § 1, vijfde lid, van het samenwerkingsakkoord.

[43] Er wordt bovendien verwezen in de ontworpen paragraaf 3 naar artikel 13, § 1, 15°, van dat samenwerkingsakkoord dat wordt ingevoerd bij artikel 36, § 7, van voorliggend samenwerkingsakkoord. In de ontworpen paragraaf 4, wordt bepaald dat aan het beleid moet worden bijgedragen "in dezelfde mate als een verpakkingsverantwoordelijke die aangesloten is bij een erkend organisme". Diens heffing wordt bepaald in artikel 13, § 1, 15°, van dat samenwerkingsakkoord dat dus wordt ingevoerd bij artikel 36, § 7, van voorliggend samenwerkingsakkoord.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

In zoverre de bijdrage moet worden gekwalificeerd als een belasting, moeten de essentiële elementen ervan in het samenwerkingsakkoord zelf worden vastgelegd.

Ook deze regelingen moeten dus worden herzien in het licht van het fiscale legaliteitsbeginsel.

2. De zesde paragraaf voegt een punt 14° toe aan artikel 13, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008. Het ontworpen zevende lid regelt de evaluatie van de bedragen van de heffing in het eerste lid. Het ontworpen derde lid van punt 14° bepaalt wat dient te gebeuren met de bedragen van de heffing naar aanleiding van deze evaluatie (vergelijk met artikel 27, § 1, zevende lid). Ook hier zijn de draagwijdte van deze evaluatieplicht ("op basis van dezelfde hypotheses in de 3 Gewesten") en de aanpassing van de bedragen die daarop steunt, onduidelijk. Dit dient te worden herbekeken, mede in het licht van het fiscale legaliteitsbeginsel.

3. In zoverre de bedoelde bijdragen moeten worden gekwalificeerd als een belasting, vormt datzelfde legaliteitsbeginsel in fiscale zaken *mutatis mutandis* een beletsel om in een contract tussen een erkend organisme en een overheidsinstantie deze financiering te regelen zoals gebeurt in het ontworpen punt 15° van artikel 13, § 1, van dat samenwerkingsakkoord dat wordt ingevoerd bij artikel 36, § 7, van voorliggend samenwerkingsakkoord. De essentiële elementen van die heffing dienen in dit samenwerkingsakkoord zelf te worden vastgelegd.

Artikel 37

1. Doordat paragraaf 1, eerste lid, laatste zin, bijzondere bewijskracht verleent aan de processen-verbaal die in geval van overtreding worden opgesteld door de ambtenaren en personeelsleden, wordt hier een uitzondering gemaakt op de algemene regel volgens welke een proces-verbaal louter als inlichting geldt, en wordt bijgevolg afgeweken van de vrije bewijslevering in strafzaken waarbij de rechter naar eigen overtuiging de bewijswaarde van een bepaald element beoordeelt.

In de memorie van toelichting dient te worden uitgelegd op grond waarvan die uitzondering gerechtvaardigd lijkt.[44]

2. In paragraaf 3 wordt het volgende bepaald:

> "Elke producent en elk collectief organisme is gehouden om op elk tijdstip en zonder voorafgaande verwittiging, vrije toegang te verlenen tot de ruimten waar de activiteit wordt uitgeoefend, voor zover deze ruimten niet gebruikt worden voor bewoning, teneinde de in de eerste paragraaf vernoemde personen in staat te stellen de naleving van de verplichtingen van huidig Samenwerkingsakkoord te controleren."

Verder luidt de tekst:

[44] Zie in die zin het reeds geciteerde advies 44.947/VR/V- 44.948/VR/V-44.949/VR/V.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

"Als ruimten waar een activiteit wordt uitgeoefend, moeten onder meer worden beschouwd burelen, fabrieken, werkplaatsen, winkels, garages en terreinen die als fabriek, werkplaats of opslagplaats gebruikt worden".

In dit verband moet worden opgemerkt dat de bescherming van de persoonlijke levenssfeer en van de woning, gewaarborgd door met name artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 22 van de Grondwet, onder meer betrekking kan hebben op ruimtes waarin beroeps- en handelsactiviteiten worden uitgeoefend.[45]

In dat verband herinnert het Grondwettelijk Hof aan "de ruime draagwijdte van het begrip 'woning'":[46]

"Hoewel de onschendbaarheid van de woning, die eveneens wordt gewaarborgd door artikel 15 van de Grondwet, geïnterpreteerd in het licht van artikel 8, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, de diverse plaatsen beschermt die een persoon bewoont om er zijn verblijf of zijn werkelijke verblijfplaats te vestigen, is die evenwel niet beperkt tot de plaatsen die voor privédoeleinden worden bewoond : het begrip 'woning' moet immers in de ruime zin worden geïnterpreteerd en beoogt eveneens de ruimtes waar beroeps- en handelsactiviteiten worden uitgeoefend (zie. arresten van het EHRM, 16 december 1992, *Niemietz t. Duitsland*, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088; 25 februari 1993, *Funke t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:1993:0225JUD001082884, *Crémieux t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:1993:0225JUD001147185, en *Miailhe t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:1993:1129JUD001266187; 15 juli 2003, *Ernst e.a. t. België*, ECLI:CE:ECHR:2003:0715JUD003340096)".[47]

Het Grondwettelijk Hof wijst er echter op dat de inmenging door de wetgever "verder [kan] gaan wanneer het gaat om professionele of commerciële lokalen of activiteiten (EHRM, 14 maart 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a. t. Noorwegen*, § 104; 16 december 1992, *Niemietz t. Duitsland*, § 31)".[48] Wanneer het gaat om de toegang tot bedrijfslokalen en niet om de toegang tot een particuliere woning, is "een voorafgaande rechterlijke machtiging voor een fiscale visitatie onder deze omstandigheden niet (…) vereist (zie in dezelfde zin : EHRM, 14 maart 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a. t. Noorwegen*, § 172)".[49]

Het Grondwettelijk Hof herinnert er eveneens aan dat de rechten "die bij de artikelen 15 en 22 van de Grondwet en bij artikel 8 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens worden gewaarborgd, vereisen dat elke overheidsinmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven en van de woning wordt voorgeschreven in een voldoende precieze wettelijke bepaling, beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de daarin

[45] Zie in vergelijkbare zin het reeds geciteerde advies 44.947/VR/V- 44.948/VR/V-44.949/VR/V.

[46] GwH 20 juli 2023, nr. 113/2023, B.36.2.

[47] GwH 20 juli 2023, nr. 113/2023, B.35.5. Zie ook GwH 19 december 2007, nr. 154/2007, B.77.2; GwH 12 oktober 2017, nr. 116/2017, B.5.1.

[48] GwH 20 juli 2023, nr. 113/2023, B.35.5; GWH, 12 oktober 2017, nr. 116/2017, B.5.1.

[49] GwH 12 oktober 2017, nr. 116/2017, B.13.3. Zie ook advies 64.000/4 van 24 september 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 6 maart 2019 'betreffende de Brusselse Codex Fiscale Procedure', *Parl.St.* Br.Parl. 2018-19, nr. A-756/1, 86 tot 94.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

nagestreefde wettige doelstelling".[50] Een inmenging in het recht op de eerbiediging van de woning dient dan ook te worden afgebakend met bepaalde waarborgen en mag geen "algemeen, onvoorwaardelijk en onbeperkt recht van vrije toegang tot de beroepslokalen" inhouden. Zo heeft het Hof in arrest 116/2017 van 12 oktober 2017 geoordeeld dat "rekening houdend met wat in het bijzonder is vermeld in B.10.2[51] en B.11.3[52]", de fiscale visitatie in kwestie voldoet aan de vereiste van voorzienbaarheid bedoeld in artikel 8.2 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.[53] Het Hof hield er rekening mee dat de bepalingen in kwestie de bevoegde personeelsleden er niet toe machtigden inzage te eisen in de boeken en documenten in kwestie als de belastingplichtige zich daartegen verzet, en hun het evenmin mogelijk maakten zich met dwang toegang te verschaffen tot de beroepslokalen indien de belastingplichtige zich daartegen verzet.

Evenzo heeft het Grondwettelijk Hof, bij arrest nr. 113/2023 van 20 juli 2023, geoordeeld dat de bepaling op grond waarvan gebouwen bestemd voor erediensten, met uitzondering van een privéwoning, "zonder voorafgaande aankondiging" mogen worden betreden, "het bijgevolg en *a fortiori* de bevoegde personeelsleden niet mogelijk [maakt] om zich met geweld of dwang toegang te verschaffen tot de gebouwen die bestemd zijn voor de uitoefening van de eredienst, tot de ruimtes en de infrastructuur die het bestuur van de eredienst gebruikt of die de lokale geloofsgemeenschap gebruikt tijdens de wachtperiode, indien de betrokkenen hun medewerking niet hebben verleend. De bevoegde personeelsleden kunnen evenmin de personen bestraffen die de toegang tot die gebouwen en ruimtes zouden weigeren, maar enkel daarvan melding maken in hun advies omtrent de toekenning van de erkenning" (B.36.3).

In casu streeft de voorliggende bepaling een legitiem doel na, namelijk het toezicht op het nakomen van de verplichtingen die uit het samenwerkingsakkoord voortvloeien. De maatregel die "op elk tijdstip en zonder voorafgaande verwittiging" de toegang tot de beroepslokalen van een producent of van een collectief organisme mogelijk maakt, met het oog op het toezicht op het nakomen van de verplichtingen die uit het samenwerkingsakkoord voortvloeien, naar het voorbeeld van die welke reeds het voorwerp uitmaakt van het voornoemde arrest 113/2023, "vormt geen huiszoeking beslist in het kader van een gerechtelijk onderzoek, noch zelfs een

[50] GwH 20 juli 2023, nr. 113/2023, B.35.6.

[51] "B.10.2. De in het geding zijnde bepalingen leggen de belastingplichtige of zijn gemachtigde de verplichting op om vrije toegang te verlenen tot de beroepslokalen en aldus hun medewerking te verlenen aan de fiscale visitatie. Ze staan de bevoegde ambtenaren evenwel niet toe zich met dwang de toegang tot de beroepslokalen te verschaffen wanneer de verplichte medewerking niet wordt verleend. Mocht de wetgever een dergelijke afdwingbaarheid van de toegang tot de beroepslokalen, zonder de instemming van de belastingplichtige hebben beoogd, dan had hij daarin uitdrukkelijk moeten voorzien en de voorwaarden daartoe moeten omschrijven, wat niet het geval is."

[52] "B.11.3. De bevoegde ambtenaren beschikken aldus, teneinde de verschuldigde belasting te kunnen bepalen, over ruime onderzoeksbevoegdheden en hebben het recht om tijdens de visitatie na te gaan welke boeken en stukken of bescheiden zich in de lokalen bevinden en ze te onderzoeken, zonder voorafgaandelijk om de voorlegging ervan te moeten verzoeken. Een zinvolle interpretatie van de verplichting tot medewerking vereist dat de belastingadministratie niet afhankelijk is van de keuze van de belastingplichtige om te bepalen in welke documenten hij inzage verleent en dat de belastingplichtige zijn medewerking dient te verlenen om bijvoorbeeld gesloten kasten of kluizen te openen. De in het geding zijnde bepalingen laten de bevoegde ambtenaren evenwel niet toe om de inzage van de bedoelde boeken en stukken of bescheiden eigenmachtig af te dwingen indien de belastingplichtige zich daartegen verzet. Mocht de wetgever een dergelijke afdwingbaarheid hebben beoogd, dan had hij daarin uitdrukkelijk moeten voorzien en de voorwaarden daartoe nauwkeurig moeten omschrijven, wat niet het geval is."

[53] GwH 12 oktober 2017, nr. 116/2017, B.12, gememoreerd in GwH 27 juni 2019, nr. 104/2019, B.8.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

huisvisitatie, daar hij niet het voorwerp uitmaakt van enige voorafgaande machtiging van een onderzoeksrechter".[54] In tegenstelling tot wat een huiszoeking in de context van een gerechtelijk onderzoek mogelijk maakt,[55] mag een dergelijke maatregel, om verenigbaar te zijn met het ruim geïnterpreteerde recht op de bescherming van de woning, geen vrijgeleide zijn om, indien de betrokkenen niet meewerken, met geweld of dwang beroepslokalen te betreden.

Paragraaf 3 moet in het licht van deze opmerking worden herzien.

Artikel 40

Er dient te worden gedefinieerd wat de partijen verstaan onder "onafhankelijke evaluatie van het gehele systeem".

Artikel 40 moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

Artikel 41

Bij artikel 41 worden de regeringen van de partijen, die optreden door middel van een uitvoerend samenwerkingsakkoord, gemachtigd "om eenduidig de rollen en verantwoordelijkheden te bepalen van alle betrokken actoren, met inbegrip van de producenten, de beheersorganismen en de collectieve organismen, de publieke of private operatoren voor het beheer van afvalstoffen, de lokale autoriteiten en, desgevallend, de operatoren voor het hergebruik en de voorbereiding met het oog op hergebruik en de bedrijven van de sociale en de solidaire economie".

[54] GwH 20 juli 2023, nr. 113/2023, B.36.3. Dat arrest had betrekking op de procedure voor de erkenning van lokale geloofsgemeenschappen.

[55] Zie in die zin, *mutatis mutandis* ten aanzien van huisvisitaties toegestaan door een onderzoeksrechter, GwH 8 juni 2023, nrs. 90/2023 en 91/2023, B.13.4, tweede alinea ("Hoewel huisvisitaties kunnen worden toegestaan door de onderzoeksrechter, hetzij wegens het vermoeden van een inbreuk, hetzij met het oog op de uitvoering van een dwangmaatregel, wordt de bestaanbaarheid van dergelijke maatregelen met het recht op eerbiediging van de woning en van het privéleven en met het recht op een eerlijk proces evenwel gekoppeld aan de voorwaarde dat dergelijke huisvisitaties geen inmenging met zich mee mogen brengen die even ernstig is als die welke wordt veroorzaakt door een huiszoeking die in de context van een gerechtelijk onderzoek wordt verricht") en B.14.2. Zie ook GwH 27 juni2019, nr. 102/2019, B.7.1; 22 april 2021, 60/2021, B.12.4 en B.12.5 ("(…) laten de in het geding zijnde bepalingen evenwel niet toe dat de bevoegde personeelsleden zich met geweld of dwang toegang tot een woning verschaffen wanneer de verplichte medewerking niet wordt verleend, noch dat zij de inzage van documenten of het openen van gesloten kasten of kluizen afdwingen indien de eigenaar of bewoner zich daartegen verzet.").

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

In het licht van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat versterkt wordt door artikel 23 van de Grondwet, is die machtiging, zoals daarop gewezen is in de algemene opmerking, buitenmatig ruim: het kader en het voorwerp zelf van de machtiging die verleend wordt aan de regeringen die optreden via een uitvoerend samenwerkingsakkoord worden daarbij niet afdoend omschreven. De omstandigheid dat bij de voorliggende bepaling de regeringen verplicht worden om "redelijk, doeltreffend en proportioneel" te handelen, vormt wat dat betreft geen begrenzing of geen kader waarnaar die regeringen zich zouden moeten schikken, aangezien een dergelijke voorwaarde slechts algemene beginselen in herinnering brengt die in alle gevallen van toepassing zijn, ongeacht of daar bij het samenwerkingsakkoord in voorzien wordt of niet.

Artikel 41 moet opnieuw onderzocht en, in voorkomend geval, aangevuld worden in het licht van die opmerking.

Artikel 42

Artikel 42 van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het akkoord in werking treedt "op 31 december 2023".

In dat verband dient rekening te worden gehouden met artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, tweede zin, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat bepaalt:

> "De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet."

Daaruit volgt dat het samenwerkingsakkoord in kwestie geen uitwerking zal kunnen hebben vóór de datum van inwerkingtreding van de laatste wetgevende handeling waarbij instemming verleend wordt aan dat akkoord.

Als de wetgevende instemmingsteksten van de drie partijen bij het akkoord allemaal aldus aangenomen worden en bekendgemaakt worden in het *Belgisch Staatsblad* dat ze uiterlijk op 31 december 2023 in werking kunnen treden, zal de voorliggende bepaling geen probleem opleveren.

Zo niet, en als een of meerdere van die instemmingsteksten in werking treden ná 31 december 2023, zal uit dat artikel 42 van het samenwerkingsakkoord volgen dat er aan dat akkoord terugwerkende kracht verleend wordt.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Hoewel het in principe niet uitgesloten is dat aan een samenwerkingsakkoord terugwerkende kracht verleend wordt, kan dat alleen op voorwaarde dat voldaan is aan de algemene regels waaraan de terugwerkende kracht van wetten moet voldoen.[56]

Zoals het Grondwettelijk Hof[57] en de afdeling Wetgeving al herhaaldelijk hebben onderstreept, is de niet-retroactiviteit van wetten, decreten en ordonnanties in dat verband een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid en vereist die waarborg dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat iedereen in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Voorts stelt het Grondwettelijk Hof dat de terugwerkende kracht van wetten, decreten en ordonnanties enkel kan worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een algemene doelstelling, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor dat optreden van de wet- of decreetgever dat, ten nadele van een categorie van burgers, inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

Fundamenteler nog is dat, aangezien de niet-naleving van sommige bepalingen van het voorliggende samenwerkingsakkoord aanleiding kan geven tot ofwel administratieve geldboetes[58] ofwel strafrechtelijke straffen[59], daaraan geen terugwerking verleend mag worden, op straffe van schending van het beginsel dat strafwetten niet terugwerken, welk beginsel is vastgelegd

---

[56] Zie inzonderheid advies 42.375/AV-42.376/AV-42.377/AV, van 20 maart 2007over drie voorontwerpen die geleid hebben tot:
– het decreet van 12 juli 2007 'houdende goedkeuring van het protocolakkoord nr. 1 en van de aanhangsels erbij betreffende het te voeren ouderenzorgbeleid, gesloten tussen de Federale Regering en de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet (42.375/AV), *Parl.St.* W.Parl. 2006-07, nr. 607, 39 tot 46;
– het decreet van 12 juli 2007 'houdende goedkeuring van het protocolakkoord nr. 2 en van de aanhangsels erbij betreffende het te voeren ouderenzorgbeleid, gesloten tussen de Federale Regering en de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet' (42.376/AV), *Parl.St.* W.Parl. 2006-07, nr. 608, 52;
– het decreet van 12 juli 2007 'houdende goedkeuring van het protocolakkoord nr. 3 en van de aanhangsels erbij betreffende het te voeren ouderenzorgbeleid, gesloten tussen de Federale Regering en de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet (42.377/AV), *Parl.St.* W.Parl. 2006-07, nr. 609, 32.

[57] Zie bijvoorbeeld de volgende arresten: GwH 4 februari 2010, nr. 6/2010, B.8.1; GwH 30 maart 2010, nr. 31/2010, B.7; GwH 22 april 2010, nr. 34/2010, B.5.1; GwH 29 april 2010, nr. 44/2010, B.6; GwH 29 april 2010, nr. 49/2010, B.7; GwH 12 mei 2010, nr. 55/2010, B.8.1; GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 4 oktober 2018, nr. 125/2018, B.20.

[58] Zie artikel 27, § 3, van het samenwerkingsakkoord, alsook artikel 13, § 1, 14°, van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008, zoals ingevoegd bij artikel 36, § 6, van het samenwerkingsakkoord waarmee instemming verleend wordt. Aangezien die administratieve geldboetes repressief van aard zijn, kunnen ze aangemerkt worden als strafrechtelijk in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

[59] Bij artikel 38 van het samenwerkingsakkoord wordt de niet-naleving van bepaalde bij het samenwerkingsakkoord opgelegde verplichtingen bestraft met een geldboete. Aangezien in artikel 38 niet gestipuleerd wordt dat die geldboete van administratieve aard is en daarin evenmin gepreciseerd wordt welke administratieve overheid bevoegd is om de geldboete op te leggen, dient het in artikel 38 van het samenwerkingsakkoord gebruikte begrip geldboete begrepen te worden als een strafrechtelijke geldboete. Het opleggen van strafrechtelijke geldboetes behoort tot de bevoegdheid van de rechterlijke macht.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

in artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en in artikel 15 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Bijgevolg verdient het aanbeveling om artikel 42 weg te laten dan wel aldus te wijzigen dat daarin een datum van inwerkingtreding vastgelegd wordt die voldoende ver in de toekomst ligt om er met zekerheid voor te zorgen dat alle drie de wetgevende handelingen waarbij instemming verleend wordt aan het akkoord, in werking zijn kunnen treden vóór dat akkoord.

ONDERZOEK VAN DE VOORONTWERPEN VAN DECREET EN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

Die voorontwerpen geven geen aanleiding tot opmerkingen.

*

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique des avant-projets ‡, 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, les avant-projets appellent les observations suivantes.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS CONJOINTE

Depuis son entrée en vigueur le 1er septembre 2023, l'article 4/1, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 [1], prévoit ce qui suit :

> « Par dérogation à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, première et deuxième phrases, les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance portant assentiment à des accords de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles sont soumis à l'avis motivé de la section de législation de manière conjointe par l'ensemble des autorités qui sont parties à l'accord de coopération. La demande d'avis conjointe mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que les autorités concernées désignent afin de donner à la section de législation les explications utiles ».

La demande d'avis à l'examen a été introduite auprès du Conseil d'État en application de cet article. Les actes d'assentiment de toutes les parties à l'accord de coopération font partie de la demande d'avis.

La demande d'avis conjointe ne peut porter que sur « les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance portant assentiment à des accords de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 aout 1980 de réformes institutionnelles ». Or, l'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale concerne, outre l'assentiment à l'accord de coopération (article 2), également des modifications apportées à l'ordonnance du 12 décembre 1991 'créant des fonds budgétaires' (article 3).

S'agissant de ces modifications, ladite demande d'avis est irrecevable. Ces dispositions ne pourront être déposées au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale qu'après que l'avis de la section de législation aura été recueilli sur celles-ci.

‡ S'agissant d'avant-projets d'ordonnance et de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

[1] L'article 4/1 a été inséré par l'article 3 de la loi du 11 juillet 2023 'modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973'.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment implique divers traitements de données à caractère personnel, notamment en ses articles 11, 15, 22, 23, 25 et 34.

L'article 36, paragraphe 4, du 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 (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : le « RGPD »), combiné avec son article 57, paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', 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.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation que l'autorité de protection des données a été consultée préalablement sur l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment.

Il sera veillé à l'accomplissement de la formalité requise.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'accord de coopération à l'examen entend transposer partiellement la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'relative aux déchets et abrogeant certaines directives' ainsi que la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 'relative à la réduction de l'impact de certains produits en plastique sur l'environnement'.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Les *principes de technique législative* établis par la section de législation invitent dans les termes suivants les auteurs de projets, lors d'une transposition de directive, à établir des tableaux de transposition :

« 191. Établissez deux tableaux de transposition.

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 » [2].

Sur ce point, il est rappelé que la confection de tels tableaux lors de la transposition d'une ou plusieurs directives est gage de la qualité de cette transposition et que leur communication à la section de législation, dès l'envoi de la demande d'avis, facilite l'examen du projet dans les délais impartis.

Par ailleurs, ces tableaux sont également très utiles pour l'assemblée législative saisie du projet ainsi que pour les destinataires des règles dès lors qu'ils permettent :

a) à l'assemblée législative de se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur du texte pour atteindre le résultat exigé par les directives ;

b) d'éviter que l'exercice du droit d'amendement n'excède les limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen laisse aux États membres ;

c) d'éviter que l'assemblée législative n'envisage de compléter la transposition par l'adoption de dispositions qui existent déjà dans l'ordre juridique interne ou qui relèvent de la compétence d'une autre autorité ;

d) aux destinataires des règles législatives de connaitre leur source de droit européen [3].

[2] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative ».

[3] *Ibidem*, spéc. recommandation n° 193.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

En l'espèce, seule la Région wallonne a communiqué un tableau de correspondance avec la demande d'avis. Les autres demandeurs d'avis, sollicités sur ce point, n'ont transmis qu'ultérieurement un tableau de correspondance.

Cependant, ces tableaux de concordance ne concernent que la transposition de la directive (UE) 2019/904, et n'intègrent que partiellement le droit interne applicable respectivement dans chaque région.

Pour le surplus, les autres informations transmises ne permettent pas d'appréhender clairement et précisément le contexte de droit européen et de droit interne dans lequel s'inscrit l'accord de coopération à l'examen, spécialement en ce qui concerne la mesure dans laquelle celui-ci participe à la transposition de la directive 2008/98/CE, en particulier les articles 8 et 8*bis* de celle-ci, dispositions complexes relatives au régime de responsabilité élargie des producteurs (ci-après : « REP »).

En l'absence de tableaux de concordance complets, et vu la haute technicité de la matière, qui doit en outre être mise en rapport avec d'autres directives européennes concernant des produits ou déchets spécifiques [4], la section de législation n'a pas été en mesure d'examiner intégralement dans quelle mesure précise l'accord de coopération à l'examen participe effectivement à la transposition du droit européen pertinent, ni si cette transposition est correcte.

Il va de soi que, dans les conditions qui viennent d'être indiquées, il ne peut rien être déduit de ce que, dans le présent avis, aucune observation en lien avec la transposition de la directive n'a été formulée sur certaines dispositions ou certaines questions [5].

2. Au vu des différentes législations et réglementations régionales en matière de déchets, notamment certains dispositifs particulièrement récents comme le décret wallon du 9 mars 2023 'relatif aux déchets, à la circularité des matières et à la propreté publique', la question se pose de savoir comment l'ensemble de ces dispositifs seront appelés à se concilier avec l'accord de coopération à l'examen. Il appartiendra en tout cas aux parties à l'accord de coopération de s'assurer que leurs législations et réglementations respectives ne soient pas contradictoires ou difficilement conciliables avec les dispositions de l'accord de coopération [6].

[4] Comme, par exemple, la directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 'relative aux véhicules hors d'usage', telle que modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/849 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018, la directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 'relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE', telle que modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/849 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 et la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 'relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)', telle que modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/849 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018.

[5] Voir, pour une observation préalable similaire, l'avis 67.724/2/V donné le 9 septembre 2020 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 4 février 2021 'relatif aux services de médias audiovisuels et aux services de partage de vidéos', *Doc. Parl.*, Parl. Comm. fr., 2020-2021, n° 187/1, pp. 254 à 310.

[6] Voir ci-dessous l'observation particulière relative à l'article 1er.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

3. Comme mentionné ci-avant, l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment implique divers traitements de données à caractère personnel.

Ainsi que l'a rappelé l'assemblée générale de la section de législation dans son avis 68.936/AG du 7 avril 2021,

> « [c]onformément à l'article 22 de la Constitution, tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute atteinte au droit à la vie privée, sont soumis au respect d'un principe de légalité formelle [7].
>
> En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les 'éléments essentiels' sont fixés préalablement par le législateur [8].
>
> Par conséquent, les 'éléments essentiels' des traitements de données à caractère personnel doivent être fixés dans la loi elle-même. À cet égard, la section de législation considère que, quelle que soit la matière concernée, constituent, en principe, des 'éléments essentiels' les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données » [9].

L'accord de coopération sera revu et complété à la lumière de ces observations.

4.1. L'accord de coopération établit le cadre de la REP de certains flux de déchets, conformément au principe du « pollueur-payeur » expressément évoqué par la directive 2008/98/CE [10]. Ce cadre vise à réduire les effets négatifs de certains produits sur l'environnement, la santé et l'économie [11].

---

[7] *Note de bas de page n° 174 de l'avis cité* : Déjà invoqué plus avant, numéros 70 et s.

[8] *Note de bas de page n° 175 de l'avis cité* : Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

[9] Avis 68.936/AG donné le 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 aout 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1951/001, p. 119, observation n° 101. Voir aussi C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 1er juin 2023, n° 84/2023, B.16.9.

[10] Voir le considérant 1 de cette directive. Selon son considérant 10, la directive 2009/904/UE constitue une *lex specialis* par rapport à la directive 2008/98/CE.

[11] Voir le considérant 1 de la directive 2009/904/UE.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

L'accord de coopération contribue ainsi à assurer le respect du droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution. Conformément au principe de légalité attaché à cette disposition constitutionnelle [12], il s'impose que le législateur définisse lui-même les éléments essentiels du régime de protection qu'il entend mettre en place, de sorte que les notions qu'il emploie soient définies avec précision et que les habilitations éventuelles qu'il entend conférer soient encadrées à suffisance.

En outre, plusieurs dispositions de l'accord de coopération instaurent des contributions qui peuvent être qualifiées d'impôts, de sorte que s'y applique le principe de légalité garanti par les articles 170, § 2, et 172, alinéa 2, de la Constitution. Il ressort du principe de légalité en matière fiscale que le législateur doit fixer lui-même tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt du contribuable, tels que la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition ou le tarif, et les exonérations ou modérations d'impôt et que, dès lors, une délégation de pouvoir au Gouvernement – et à fortiori à un organisme privé – portant sur la détermination d'un ou de plusieurs de ces éléments est, en principe, inconstitutionnelle [13].

Ainsi que la section de législation l'a considéré,

> « L'économie même de l'article 92*bis*, § 1er, 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 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 aout 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.

---

[12] Sur le principe de légalité inscrit à l'article 23 de la Constitution, voir notamment les avis 63.579/VR et 63.629/VR donnés le 3 juillet 2018 sur des avant-projets devenus l'ordonnance du 2 décembre 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 13 juillet 2021 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', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° A-418/1, pp. 16 à 29, le décret wallon du 23 septembre 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 13 juillet 2021 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', *Doc. parl.*, Parl. w., 2020-2021, n° 659/1, pp. 55 à 62, et l'avis 63.717/VR donné le 3 juillet 2018 sur un avant-projet de décret de la Région flamande 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de coördinatie van het beleid inzake grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen'.

[13] Avis 71.970/1/V donné le 1er septembre 2022 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant les arrêtés royaux nos 1, 2, 3, 4, 10, 19, 22 et 59 en matière de taxe sur la valeur ajoutée'. Voir aussi C.C., 27 octobre 2022, n° 138/2022, B.8.1 : « […] la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve en l'espèce à la loi et que toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle. Les dispositions constitutionnelles précitées ne vont toutefois pas jusqu'à obliger le législateur compétent à régler lui-même chacun des aspects d'un impôt ou d'une exemption. Une délégation conférée à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant qu'elle soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur compétent. Font partie des éléments essentiels de l'impôt, la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt ».

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

En d'autres termes, l'article 92*bis*, § 1er, 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 » [14].

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 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980, se trouve renforcé [15]. Il est également renforcé par le principe de légalité de l'impôt garanti par les articles 170, § 2, et 172, alinéa 2, de la Constitution.

Afin de satisfaire au principe de légalité dégagé de l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980, combiné avec les articles 23, 170, § 2, et 172, alinéa 2, de la Constitution, l'accord de coopération auquel les législateurs régionaux entendent donner assentiment doit dès lors définir lui-même les éléments essentiels du régime de REP qu'il met en place.

Il apparait à cet égard que plusieurs dispositions de l'accord de coopération posent question au regard du principe de légalité et de la prévisibilité du régime mis en place, envisagé dans sa globalité, et qu'elles devront donc être réexaminées à la lumière des observations qui suivent [16].

---

[14] Avis 63.373/VR, 63.399/VR, 63.404/VR, 63.351/VR et 63.541/VR donnés le 14 juin 2018 sur des avant-projets devenus respectivement la loi du 16 juin 2019, l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 juillet 2020, le décret flamand du 3 mai 2019 et le décret de la Communauté germanophone du 29 avril 2019 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 30 janvier 2019 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', *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3638/001, pp. 68 à 83, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-765/1, pp. 46 à 58, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1968/1, pp. 41 à 57 et *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2018-2019, n° 286/1, pp. 35 à 44.

[15] Avis 63.579/VR donné le 3 juillet 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 décembre 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 13 juillet 2021 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', point 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 92*bis*, § 1er, 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 92*bis* de LSRI et est dotée de la personnalité juridique. 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. 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'un accord de coopération d'exécution », *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2021-2022, n° A-418/1, pp. 16 à 29.

[16] Voir également les observations particulières à ce sujet sous les articles 7, 8, 9, § 9, 14, 22 et 41.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

4.2. Ainsi, l'article 7, § 1er, alinéa 5, de l'accord de coopération prévoit :

> « Lorsque plusieurs organismes de gestion sont créés pour un même flux, les organismes de gestion sont tenus de mettre en place un organisme coordonnateur, qui a notamment pour mission de déterminer la part de marché de chaque organisme de gestion ».

Il semble découler de la formulation de cette disposition que des objectifs de collecte et/ou de traitement fixés par et en vertu de l'article 7 de l'accord de coopération seront assignés proportionnellement à chaque organisme de gestion concerné, en fonction de sa part de marché, laquelle sera déterminée par les organismes de gestion eux-mêmes, à travers l'organisme coordonnateur qu'ils auront mis en place.

Un tel système pose question au regard du principe de légalité dès lors qu'il laisse à l'appréciation d'un acteur privé externe un élément à priori fondamental du cadre qui conditionne l'étendue des obligations des organismes de gestion.

En tout état de cause, doit être réglée l'hypothèse dans laquelle aucun accord ne serait trouvé au sein de l'organisme coordonnateur concernant la détermination des parts de marché concernées.

Outre ce qui sera indiqué dans les observations particulières, la même observation vaut pour l'article 27, § 1er, alinéa 5, ainsi que pour les articles 8, § 1er, alinéa 3, et 18 de l'accord de coopération.

4.3. Plusieurs dispositions de l'accord de coopération prévoient également la conclusion, par les gouvernements des parties, d'un accord de coopération d'exécution.

Ainsi, l'article 14, § 1er, alinéa 2, de l'accord de coopération, qui permet aux gouvernements des parties, agissant par le biais d'un accord de coopération d'exécution, de réduire le pourcentage de la cotisation de manière temporaire, prévoit une habilitation particulièrement large [17], sans aucun cadre pour les conditions de mise en œuvre de cette réduction temporaire. Une telle habilitation pose question au regard du principe de légalité déduit de l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980, renforcé, en matière fiscale, par le principe de légalité inscrit aux articles 170, § 2, et 172, alinéa 2, de la Constitution.

5.1. Plusieurs dispositions de l'accord de coopération posent par ailleurs question en ce qui concerne un éventuel pouvoir règlementaire qui serait confié à l'organe de décision REP.

[17] Voir aussi l'observation particulière sous l'article 41.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Or, comme la section de législation l'a déjà rappelé, notamment à propos d'organes de décision créés par un accord de coopération conclu entre différents niveaux de pouvoir au sein de la Belgique fédérale [18], 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 délégation à de telles autorités n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique.

5.2. Selon l'article 22, § 2, 2°, de l'accord de coopération, la Commission interrégionale REP assurera la publication, par région, des indicateurs de couts nécessaires pour déterminer la portée du remboursement des autorités publiques supportant la gestion des déchets sauvages.

Selon le commentaire de l'article,

> « La Commission interrégionale de la REP fournira des indicateurs de couts qui guideront la détermination de sa rémunération par le producteur (par exemple, le cout total des déchets sauvages, le nombre de fractions, liste des autorités publiques pertinentes) ».

Les articles 27, § 1er, alinéa 4, et 28, alinéa 3, de l'accord de coopération comportent des dispositions similaires.

À cet égard, il convient de souligner que les articles 27, § 1er, alinéa 4, et 28, alinéa 3, de l'accord de coopération permettent en outre qu'une distinction soit opérée entre différents types de couts, et que l'organe de décision publie également « tout autre indicateur pertinent », ce qui laisse supposer que cet organe disposera du pouvoir de décider, de manière unilatérale, de la distinction éventuelle à opérer entre certains couts, ainsi que des autres indicateurs pertinents à appliquer.

Il n'est donc pas exclu que l'organe de décision REP se voie ainsi confier un pouvoir de nature réglementaire, s'il dispose du pouvoir d'arrêter lui-même les éléments faisant l'objet de la publication.

[18] Voir en ce sens l'avis 44.947/VR/V-44.948/VR/V-44.949/VR/V donné le 19 aout 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, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2008-2009, n° 1944/1, pp. 71-99, 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° A-526/1, pp. 74 à 90, 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. w., 2008-2009, n° 876/1, pp. 57 à 58 ; voir aussi les avis 63.579/VR, 63.629/VR et 63.717/VR déjà cités.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

En l'espèce, la détermination des indicateurs concernés et, à fortiori, d'« autres indicateurs pertinents », ne semble pas constituer une « mesure de pure administration », ni une mesure « de nature essentiellement technique », dès lors qu'elle procède d'un pouvoir d'appréciation en opportunité.

5.3. La question se pose également de savoir si le modèle du « formulaire d'imposition » visé à l'article 27, § 2, et l'article 39, 10°, de l'accord de coopération sera préalablement établi, par voie réglementaire, par l'organe de décision REP.

Si tel est le cas, l'établissement du modèle de formulaire d'imposition appelle la même critique que celle développée ci-avant.

5.4. En conclusion, s'il apparait que des pouvoirs de nature réglementaire dont le caractère essentiellement technique ne peut être établi, sont confiés à l'organe de décision REP, les articles 22, 27, 28 et 39 de l'accord de coopération seront revus aux fins de conférer, conformément à l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 aout 1980, ces pouvoirs aux gouvernements des parties, agissant par la voie d'un accord de coopération d'exécution [19].

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

INTITULÉ

La date de l'accord de coopération sera complétée.

DISPOSITIF

Article 1er

Le paragraphe 2, alinéa 2, de l'article 1er de l'accord de coopération prévoit :

« Sauf dispositions contraires, le présent Accord de coopération s'applique sans préjudice de l'application des législations régionales en vigueur relatives à la prévention et à la gestion des déchets et l'Accord de coopération du 4 novembre 2008 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages ».

Dans la version française du commentaire de l'article, il est indiqué :

« [l]e deuxième paragraphe indique que cet Accord de coopération a force de loi dans les trois Régions, sans porter préjudice à la législation régionale en vigueur ou aux compétences des autorités locales. Cet Accord de coopération s'ajoute donc à la législation régionale déjà existante ».

[19] *Idem*.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

La version néerlandaise du commentaire indique :

« De tweede paragraaf geeft aan dat dit Samenwerkingsakkoord de kracht van wet heeft in de drie Gewesten, zonder daarbij afbreuk te doen aan de geldende gewestelijke wetgeving of aan de bevoegdheden van lokale besturen. Dit Samenwerkingsakkoord komt dus naast de reeds bestaande gewestelijke wetgeving te staan ».

Le commentaire de l'article gagnerait à être complété de manière à expliciter la portée des termes selon lesquels « [s]auf dispositions contraires, » l'accord de coopération s'applique « sans préjudice » de l'application des législations régionales en vigueur, compte tenu de la place des accords de coopération dans la hiérarchie des normes.

Article 2

1. Au 4°, la définition qui est donnée du producteur de piles et accumulateurs inclut toute personne physique ou morale « qui […] importe [des piles et accumulateurs] à titre professionnel pour son propre usage ».

Ces « importateurs » ne sont pas visés par la définition que donne du producteur de piles et accumulateurs l'article 3, 12), de la directive 2006/66/CE.

La section de législation n'aperçoit pas l'objectif poursuivi par cette inclusion. Les différents exposés des motifs et les commentaires des articles seront complétés aux fins d'expliquer l'intention des parties à l'accord à cet égard.

2. Une observation analogue vaut pour la notion de producteur « d'autres produits », laquelle, en particulier, ne correspond pas à celle qui est donnée du producteur par l'article 3, 11), de la directive (UE) 2019/904.

Les différents exposés des motifs et les commentaires des articles seront complétés aux fins d'expliquer l'intention des parties à l'accord à cet égard.

3. En ce qui concerne le 21°, la section de législation a rappelé à maintes reprises que les articles 20, 68, 69 et 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980 s'opposent à ce que le législateur attribue directement certaines missions d'exécution à l'administration, et, à fortiori, à un service déterminé au sein de celle-ci. Il appartient, en effet, au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services.

Le 21° ne peut donc déterminer les services du Gouvernement qui constitueront l'« administration régionale ».

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Dans ce 21°, il conviendra de remplacer les mots « le SPW-ARNE (Service public de Wallonie Agriculture, Ressources naturelles et Environnement) » par les mots « les services du Gouvernement » [20].

4. Au 30°, la notion de « déchets sauvages », en tant qu'elle vise « tout petit déchet » est totalement imprécise. La définition sera revue afin de préciser la notion, les points a) et b) n'étant pas de nature à éclairer sur la portée du qualificatif « petit » et revenant en réalité à inscrire dans cette notion tout déchet abandonné, rejeté ou géré en méconnaissance des règles en vigueur.

Article 4

Le paragraphe 3 de cet article remplace l'article 23, § 1er, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale 'concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages'. La deuxième phrase de l'alinéa 3 du nouveau § 1er en projet est formulée dans un néerlandais imparfait et doit être réexaminée.

Article 7

Le paragraphe 1er, alinéa 2, dispose :

> « Pour chacun [des] flux de déchets [énumérés à l'alinéa 1er], un objectif de collecte et/ou de traitement, incluant, le cas échéant, des [objectifs] liés à la prévention, le réemploi, la réparation et la préparation en vue du réemploi, sera imposé aux producteurs par les Gouvernements régionaux, au moyen d'un Accord de coopération d'exécution. Dans ce cadre, les Gouvernements régionaux peuvent également imposer des objectifs en matière de soutien et de développement des opérations de réemploi et de réutilisation mises en œuvre par les entreprises à finalité sociale situées sur leur territoire. Cet Accord de coopération d'exécution déterminera à partir de quand les objectifs et les obligations visées aux articles 9 et 10 entreront en vigueur et il précisera les indicateurs d'évaluation des systèmes mis en place ».

Ainsi qu'il a été indiqué dans l'observation générale, une telle habilitation apparait excessivement large au regard du principe de légalité inscrit à l'article 23 de la Constitution.

[20] La difficulté ne se pose pas pour l'OVAM, ni pour Bruxelles-Environnement :
1° l'OVAM est désigné comme administration régionale pour la Région flamande et Bruxelles Environnement pour la Région de Bruxelles-Capitale. Leur désignation en tant qu'administration régionale s'inscrit dans le cadre de l'article 9 des LSRI (OVAM : article 10.3.1 du décret du 5 avril 1995 'contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement (DABM)) ;
2° Bruxelles Environnement est un organisme d'intérêt public ayant la personnalité civile (arrêté royal du 8 mars 1989 'créant Bruxelles Environnement', confirmé par la loi du 16 juin 1989).

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

L'article 7 sera revu et complété à la lumière de cette observation, qui vaut également pour l'article 9, § 7, de l'accord de coopération, dans la mesure où il habilite les gouvernements à « fixer les modalités pour la concrétisation » de la demande d'agrément prévue par cette disposition, ainsi que pour les « rapportages supplémentaires » prévus à l'article 10, § 3, de l'accord de coopération.

Articles 8, 13, 14, 18 et 32

Ces articles instaurent de nouveaux impôts qui doivent « contribuer au financement de la politique des régions en matière de prévention et de gestion des déchets concernés » [21].

Si l'intention est d'affecter les recettes de ces cotisations à des dépenses spécifiques, chaque région devra créer un fonds budgétaire à cet effet. La création d'un tel fonds vise à déroger au principe de non-affectation des recettes en affectant, dans un texte de loi organique créant le fonds budgétaire, certaines recettes imputées au budget des voies et moyens à des dépenses dont ce texte de loi définit l'objet [22-23].

Articles 8 et 9, § 9

1. Cette disposition impose aux organismes de gestion, pour certains flux de déchets spécifiques, une obligation financière sous la forme d'une cotisation. Selon l'article 2, 7°, de l'accord de coopération, un « organisme de gestion » est « l'association sans but lucratif, créée et financée par les producteurs, qui assume la responsabilité élargie des producteurs fixée au Livre II du présent Accord de coopération, pour le compte de ses producteurs affiliés ». Ces organismes de gestion doivent contribuer au financement de la politique des régions en matière de prévention et de gestion des déchets concernés (article 7, § 3, et article 8, § 1er, alinéa 1er, et § 2, de l'accord de coopération).

[21] Voir les articles 8, § 1er, alinéa 1er, 13, § 1er, alinéa 3, et 14, § 1er, alinéa 3, de l'accord de coopération.

[22] En ce qui concerne la Région flamande, voir l'article 15, §§ 1er et 2, du décret 29 mars 2019 'houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën' ; en ce qui concerne la Région wallonne, voir l'article 4, § 1er, du décret du 15 décembre 2011 'portant organisation du budget, de la comptabilité et du rapportage des unités d'administration publique wallonnes' ; en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, voir les articles 4, § 3, et 8 de l'ordonnance organique du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle'.

[23] Pour une observation similaire, voir l'avis 44.947/VR/V- 44.948/VR/V-44.949/VR/V déjà cité.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

En vertu de l'article 6, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 aout 1980, les régions sont compétentes, en ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau, pour la politique des déchets. Le financement d'une politique relève de l'acte même de « régler » la matière à laquelle cette politique ressortit [24]. L'article 8, § 2, de l'accord de coopération précise les aspects auxquels cette politique peut notamment avoir trait.

2.1. Cette obligation financière de contribuer à la politique des régions sous la forme d'une cotisation constitue un impôt qui requiert le respect du principe de légalité en matière fiscale inscrit aux articles 170, § 2, et 172, alinéa 2, de la Constitution. Font partie des éléments essentiels de l'impôt, la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition ou le tarif et les éventuelles exonérations et diminutions d'impôt [25]. Le paragraphe 1er de la disposition à l'examen désigne les organismes de gestion des flux de déchets énumérés comme contribuables et prévoit que la cotisation « est exprimé[e] par an et par habitant, le nombre d'habitants étant fixé par les statistiques de population les plus récentes de la Direction générale Statistique et Information économique du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Energie, disponibles au 1er janvier de la même année ». La disposition fixe ensuite un montant par habitant afin de déterminer la cotisation par flux de déchets. Le régime ne prévoit pas d'exonérations. Le paragraphe 3 fixe la date limite de paiement.

2.2. S'il existe plusieurs organismes de gestion pour un même flux de déchets, la cotisation est supportée par chaque organisme de gestion à hauteur de sa « part de marché », calculée par l'organisme coordonnateur, sur la base des unités mises sur le marché par les membres de chaque organisme de gestion (article 8, § 1er, alinéa 3, de l'accord de coopération). Dans ce cas se pose, à la lumière du principe de légalité en matière fiscale, la question de la sécurité juridique quant au moment où est déterminé chaque élément faisant partie de la base d'imposition de cette cotisation. En effet, de par sa fluctuation et sa périodicité caractéristiques, la notion de « part de marché » est un élément imprévisible. Afin de respecter le principe de légalité en matière fiscale, il est conseillé de définir plus avant la notion de « part de marché », au moins dans le temps.

2.3.1. Il en va de même pour l'hypothèse dans laquelle il existe, pour un même flux, un ou plusieurs organismes de gestion avec au moins un producteur qui n'a pas confié son obligation de REP à l'un d'entre eux. Qui plus est, au regard du principe de légalité en matière fiscale, le régime relatif à la cotisation que ce producteur doit payer est même lacunaire dans son ensemble.

[24] Cour d'arbitrage, 3 octobre 1996, n° 54/96, B.5 ; Cour d'arbitrage, 23 mars 2005, 63/2005, B.4 ; C.C., 30 juin 2014, n° 97/2014, B.16.2 ; Avis C.E. 31.341/VR du 28 février 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 8 juillet 2001 'modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Chambre, n° 50-0774/10.

[25] C.C., 27 octobre 2022, n° 138/2022, B.8.1 ; C.C., 15 décembre 2022, n° 165/2022, B.27 ; C.C., 8 juin 2023, n° 87/2023, B.5.3.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Ce producteur qui n'a pas confié son obligation de REP à un organisme de gestion doit, en vertu de l'article 9, § 9, de l'accord de coopération, respecter individuellement les obligations prévues par l'article 9, § 3, de cet accord. L'article 9, § 9, de l'accord de coopération prescrit que ce producteur qui est lui-même responsable de ses obligations de REP doit également participer à la politique des régions en matière de prévention et de gestion des flux de déchets concernés, telle que décrite à l'article 8, § 2, de l'accord de coopération, et spécifie qu'il y participe « *dans la même mesure qu*'un producteur affilié à un organisme de gestion ». La section de législation présume que ce segment de phrase doit sans doute être compris comme une référence à l'article 8 de l'accord de coopération, mais l'accord de coopération n'apporte aucun éclaircissement à ce sujet. On n'aperçoit pas, cependant, comment considérer cette contribution autrement que comme un impôt. Par conséquent, le principe de légalité en matière fiscale, consacré aux articles 170, § 2, et 172, alinéa 2, de la Constitution, doit aussi être respecté pour cette contribution. Si l'accord de coopération désigne bien le contribuable, les autres éléments essentiels de la cotisation n'y sont toutefois pas définis. Compte tenu du principe de légalité en matière fiscale, il convient d'éliminer cette lacune, ainsi que de réexaminer et de compléter l'accord de coopération [26].

Dans l'hypothèse où l'article 9, § 9, de l'accord de coopération renvoie effectivement à la cotisation prévue à l'article 8, il y a lieu d'observer en outre que le montant de la cotisation dans le chef de ce producteur est également déterminé sur la base des unités qu'il a mises sur le marché, ce qui semble à son tour avoir un effet sur la part de marché sur la base de laquelle est définie le montant de la cotisation à payer par les organismes de gestion. D'où la nécessité de délimiter plus précisément la notion de « part de marché ».

2.3.2. Toujours concernant le producteur qui n'a pas confié son obligation de REP à un organisme de gestion, l'article 9, § 9, alinéa 1er, dernière phrase, de l'accord de coopération prévoit que « [l]es modalités de participation à la politique des régions sont fixées dans le plan de gestion individuel du producteur ».

Dans la mesure où par « modalités », on entend des éléments essentiels, ils devront être fixés dans cet accord de coopération même, eu égard au principe de légalité en matière fiscale. Il n'en reste pas moins que les modalités qui ne constituent pas des éléments essentiels peuvent être confiées aux Gouvernements (dans un accord de coopération d'exécution).

[26] Voir aussi plus loin l'examen de l'article 9.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

2.3.3. Par ailleurs, il y a lieu d'observer que l'organisme de gestion, conformément à l'article 9, § 3, 9°, de l'accord de coopération, doit percevoir les cotisations auprès de ses membres « de manière non discriminatoire » [27]. On n'aperçoit pas ce que cette disposition implique pour le producteur qui est lui-même responsable de son obligation de REP. Il est dès lors conseillé de préciser l'accord de coopération sur ce point également.

2.3.4. Enfin, il convient de rappeler le respect du principe d'égalité en matière fiscale. Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé [28]. L'article 172 de la Constitution confirme l'applicabilité des règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution) en matière d'impôts. Cette disposition constitue en effet une précision ou une application particulière du principe général d'égalité formulé à l'article 10 de la Constitution.

Dans la mesure où les producteurs affiliés à un organisme de gestion ne sont pas traités de la même manière que les producteurs qui sont eux-mêmes responsables de leur obligation de REP, cette différence de traitement doit être justifiée adéquatement au regard du principe d'égalité en matière fiscale.

3. L'article 8 de l'accord de coopération utilise pour la cotisation les notions d'« année d'exercice » et d'« année de déclaration ». L'avant-dernier alinéa du paragraphe 2 utilise le terme « période de déclaration ». Le paragraphe 3 utilise la notion de « l'année qui suit l'année de déclaration ». Dans un souci de sécurité juridique, tous ces termes devront être définis dans l'accord de coopération afin d'éliminer toute ambiguïté à cet égard.

4. Vu l'effet temporel de la contribution au financement de la politique des régions en matière de prévention et de gestion des déchets concernés, l'article 8, § 1er, alinéa 4, de l'accord de coopération dispose que pour les organismes de gestion, la cotisation est due à compter de l'année d'exercice 2024, pour l'année de déclaration 2023.

---

[27] L'article 9, § 3, 9°, de l'accord de coopération s'énonce comme suit : « […] en vue de couvrir le cout réel et complet des obligations qui lui incombent en vertu du présent Accord de coopération et de moduler ces cotisations, là où cela est possible, sur la base de critères harmonisés et conformément au droit européen, pour chaque produit ou groupe de produits similaires, compte tenu notamment de la durabilité, de la réparabilité, des possibilités de réemploi et de la recyclabilité de ceux-ci, de la présence de matériaux recyclés, ainsi que de la présence de substances dangereuses, en adoptant pour ce faire une approche fondée sur le cycle de vie ».

[28] Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par exemple : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Au producteur qui se charge lui-même de son obligation de REP, l'article 9, § 9, de l'accord de coopération impose l'obligation de payer une cotisation comparable. Selon la manière dont cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 7, § 1er, alinéa 2, dernière phrase, de l'accord de coopération, cette cotisation est obligatoire à partir de l'année d'exercice 2024 ou à partir de la date définie par l'accord de coopération d'exécution. Il ressort en outre de l'article 9, § 9, alinéas 2 à 4, de l'accord de coopération que l'articulation entre les articles concernés n'est pas claire en raison de leurs références mutuelles. En effet, ces dispositions couplent aussi temporellement l'introduction d'un plan de gestion individuel à l'entrée en vigueur de l'accord de coopération d'exécution. Il conviendra par conséquent de remédier à cette insécurité juridique dans l'accord de coopération.

Articles 9 et 26

Le mécanisme envisagé par l'article 9 apparait excessivement large en ce qu'il vise de manière générale, en son paragraphe 1er, 4°, les condamnations « pour infraction à la législation sur l'environnement des Régions ou d'un État membre de l'Union européenne ».

En effet, comme la section de législation l'a déjà rappelé [29],

> « [p]areille indistinction n'est pas compatible avec le respect dû au droit au libre choix de l'activité professionnelle, tel qu'il est notamment garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme [30] ainsi que par les articles 22 [31] et 23 [32] de la Constitution, ni avec l'interdiction de discrimination dans la réglementation de ce libre choix, telle qu'elle découle de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'Homme combiné avec l'une des dispositions susdites. Il est certes admissible que la loi prévoie – le cas échéant de manière automatique – une interdiction professionnelle ou une suspension de droits fondamentaux à titre de sanction accessoire en cas de condamnation encourue à raison de la commission de faits pénaux. C'est à la condition toutefois qu'il existe un lien spécifique et rationnel entre la nature des faits pénaux concernés et les

[29] Avis 50.421/4 donné le 26 octobre 2011 sur un avant-projet devenu la loi du 15 juillet 2013 'relative au transport de marchandises par route et portant exécution du Règlement (CE) n° 1071/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route, et abrogeant la Directive 96/26/CE du Conseil et portant exécution du Règlement (CE) n° 1072/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles communes pour l'accès au marché du transport international de marchandises par route', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-2013, n° 53-2612/001, pp. 86 à 100; voir également e.a ., l'avis 52.157/4 donné le 29 octobre 2012 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 juillet 2013 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2009 portant exécution du décret du 18 octobre 2007 relatif aux services de taxis et aux services de location de voitures avec chauffeur'.

[30] *Note de bas de page n° 2 de l'avis cité* : Voir Cour eur. D.H., arrêt *Bigaeva c. Grèce* du 28 mai 2009, §§ 22-23 ; Cour eur. D.H., arrêt *Albanese c. Italie* du 23 mars 2006, §§ 53-54.

[31] *Note de bas de page n° 3 de l'avis cité* : Voir en effet, sur le parallélisme d'interprétation entre la notion de vie privée au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et la notion de vie privée au sens de l'article 22 de la Constitution, C.C., 145/2011, 22 septembre 2011, B.33.2 : « Il ressort en outre des travaux préparatoires de l'article 22 de la Constitution que le Constituant a cherché 'à mettre le plus possible la proposition en concordance avec l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH), afin d'éviter toute contestation sur le contenu respectif de l'article de la Constitution et de l'article 8 de la CEDH' (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 997/5, p. 2) ».

[32] *Note de bas de page n° 4 de l'avis cité* : Voir C.C., 56/2011, 28 avril 2011, B.8.1.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

éventuelles 'déviances' qu'ils révèlent, d'une part, et les qualités requises pour exercer la profession et le droit fondamental concerné, d'autre part [33]. À défaut qu'un tel lien existe et que sa rationalité puisse être démontrée – telle est précisément la situation en l'espèce, en raison de l'indistinction décrite ci-avant –, la mesure doit être considérée comme disproportionnée [34], et s'expose au grief supplémentaire de traiter à l'identique, sans justification objective et raisonnable, des délinquants pénaux ne se trouvant pas dans des situations comparables au regard de cette mesure. La section de législation du Conseil d'État ne peut sur ce point que renvoyer, par analogie, à la motivation qui a conduit la Cour européenne des droits de l'Homme, dans un arrêt *Thlimmenos c. Grèce*, à juger contraire à l'article 14 de la Convention éponyme, la législation nationale qui privait automatiquement les personnes ayant encouru une condamnation pénale d'un certain *quantum*, de la possibilité d'exercer la profession d'expert-comptable [35] ».

---

[33] *Note de bas de page n° 5 de l'avis cité* : Voir en ce sens, notamment, C.C., 38/2000, 29 mars 2000, B.4 (à propos de l'interdiction faite aux personnes ayant commis certains faits pénaux – enlèvements de mineurs ; attentat à la pudeur ou viol ; corruption de la jeunesse et prostitution ; outrages publics aux bonnes mœurs – d'être débitants de boissons fermentées à consommer sur place) : « Les faits qui valent à leur auteur l'interdiction en cause sont de ceux dont le législateur peut penser, sans erreur manifeste, que ceux qui les ont commis risquent plus que d'autres, s'ils tiennent un débit de boissons fermentées à consommer sur place, de favoriser ou de commettre des faits de même nature ».

[34] *Note de bas de page n°* 6 de l'avis cité : Voir, par analogie, les motifs qui ont conduit la Cour européenne des droits de l'Homme à conclure à l'inadmissibilité de la suspension automatique des droits politiques des personnes ayant encouru une condamnation pénale d'un certain *quantum* (Cour eur. D.H., arrêt *Hirst c. Royaume-Uni (*n° *2)* du 6 octobre 2005, § 82 « (La disposition de la législation électorale britannique querellée) demeure un instrument sans nuances, qui dépouille du droit de vote, garanti par la Convention, un grand nombre d'individus, et ce de manière indifférenciée. Cette disposition inflige une restriction globale à tous les détenus condamnés purgeant leur peine et s'applique automatiquement à eux, quelle que soit la durée de leur peine et indépendamment de la nature ou de la gravité de l'infraction qu'ils ont commise et de leur situation personnelle. Force est de considérer que pareille restriction générale, automatique et indifférenciée à un droit consacré par la Convention et revêtant une importance cruciale outrepasse une marge d'appréciation acceptable, aussi large soit-elle, et est incompatible avec l'article 3 du Protocole n° 1 »). Voir. ég., et toujours par analogie, les motifs qui ont conduit la Cour européenne des droits de l'Homme à conclure à l'inadmissibilité de la suspension automatique des droits parentaux des personnes ayant encouru une condamnation pénale d'un certain *quantum* (Cour eur. D. H., arrêt *Sabou et Piracalab c. Roumanie* du 28 septembre 2004, §§ 48-49 : « La Cour observe que l'infraction pour laquelle le requérant a été condamné était totalement étrangère aux questions liées à l'autorité parentale et qu'à aucun moment, il n'a été allégué un manque de soins ou des mauvais traitements de sa part envers ses enfants. La Cour relève qu'en droit roumain, l'interdiction d'exercer les droits parentaux s'applique automatiquement et d'une manière absolue à titre de peine accessoire à toute personne qui exécute une peine de prison, sans aucun contrôle de la part des tribunaux et sans aucune prise en considération du type d'infraction et de l'intérêt des mineurs. Dès lors, elle constitue plutôt un blâme moral ayant comme finalité la punition du condamné et non pas une mesure de protection de l'enfant. Eu égard à ces circonstances, la Cour estime qu'il n'a pas été démontré que le retrait en termes absolus et par effet de la loi des droits parentaux du premier requérant répondait à une exigence primordiale touchant aux intérêts des enfants et partant, qu'il poursuivait un but légitime, à savoir la protection de la santé, de la morale, ou de l'éducation des mineurs »).

[35] *Note de bas de page n° 7 de l'avis cité* : Cour eur. D.H., arrêt *Thlimmenos c. Grèce* du 6 avril 2000, § 47 : « La Cour estime qu'en principe les États ont un intérêt légitime à exclure certains délinquants de la profession d'expert-comptable. Toutefois, elle considère par ailleurs que, contrairement à des condamnations pour d'autres infractions majeures, une condamnation consécutive à un refus de porter l'uniforme pour des motifs religieux ou philosophiques ne dénote aucune malhonnêteté ou turpitude morale de nature à amoindrir les capacités de l'intéressé à exercer cette profession. L'exclusion du requérant au motif qu'il n'avait pas les qualités requises n'était donc pas justifiée. La Cour prend note de l'argument du Gouvernement selon lequel les personnes qui refusent de servir leur pays doivent être punies en conséquence. Toutefois, elle relève également que le requérant a purgé une peine d'emprisonnement pour avoir refusé de porter l'uniforme. Dans ces conditions, la Cour estime qu'infliger une autre sanction à l'intéressé était disproportionné. Il s'ensuit que l'exclusion du requérant de la profession d'expert-comptable ne poursuivait pas un but légitime. Partant, la Cour considère que le refus de traiter le requérant différemment des autres personnes reconnues coupables d'un crime n'avait aucune justification objective et raisonnable ».

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

En l'espèce, il s'agit certes d'imposer une condition à l'activité d'une association qui, selon la disposition à l'examen, doit être constituée en association sans but lucratif ; il ne s'agit donc pas d'imposer directement une condition à des personnes qui envisagent d'exercer une activité professionnelle.

Il n'en demeure pas moins que l'on ne peut exclure que les personnes pouvant engager l'association soient rémunérées par celle-ci à raison de l'activité même qu'elles exercent au sein de cette association, de sorte que l'interdiction imposée à l'association elle-même engendrerait indirectement des conséquences pour les personnes qui souhaiteraient y exercer une activité.

La section de législation a d'ailleurs, récemment, fait une observation identique à propos d'une disposition similaire à l'article 9, § 1er, 4°, de l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment [36].

La disposition à l'examen sera par conséquent précisée ou complétée aux fins de s'assurer que l'incompatibilité concernée soit limitée au strict nécessaire au regard de l'objectif poursuivi et que le respect du principe de proportionnalité soit ainsi garanti.

La même observation vaut pour l'article 26, § 2, 5°, de l'accord de coopération.

Article 11

La section de législation n'aperçoit pas comment la possibilité laissée au gestionnaire d'une place de marché en ligne au paragraphe 2, alinéa 2, est appelée à se concilier avec l'obligation qui lui serait imposée en application du paragraphe 2, alinéa 4. La question se pose, à ce propos, de savoir si ces deux alinéas sont en réalité contradictoires ou, au contraire, font double emploi.

La disposition sera revue et, le cas échéant, clarifiée à la lumière de cette observation.

Article 12

La section de législation n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par la notion de « contributions environnementales », ni les critères qui devront être appliqués par l'organisme de gestion aux fins d'assurer une affectation de ces contributions qui soit « équilibrée entre les trois Régions ».

Le commentaire de l'article n'apporte pas d'explication à ce propos.

[36] Voir à ce propos, l'avis 71.139/4 donné par la section de législation le 16 juin 2022 sur un avant-projet devenu le décret du 9 mars 2023, en particulier, l'observation formulée sous l'article 86, et valant également pour l'article 155, *Doc. parl.*, Parl. w., 2022-2023, n° 1180/1*quater*, pp. 2 à 39 ; ces dispositions, amendées à la suite de l'avis, forment les articles 85 et 159 du décret du 9 mars 2023.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Pour sa part, le commentaire de l'article 34 fait mention de la communication, par l'organisme collectif, de la méthode de calcul des « contributions environnementales ». Or, l'article 34 lui-même ne fait pas état de « contributions environnementales » mais de « données financières intervenant dans le calcul des cotisations des membres ».

Si, dans l'intention des parties à l'accord de coopération, les « contributions environnementales » sont, en réalité, les « cotisations des membres », il convient d'utiliser uniformément ces derniers termes dans l'ensemble de l'accord. Cette différence de terminologie n'apparait pas de la même manière dans la version néerlandaise, où le terme « bijdrage » est utilisé de manière uniforme.

Il conviendra par ailleurs que l'accord de coopération précise ce qu'il entend par une affectation des cotisations des membres « équilibrée entre les trois Régions ».

Article 16

Selon le commentaire relatif à l'alinéa 2 du paragraphe 1er,

« Le deuxième alinéa rend cette méthode de travail obligatoire pour les producteurs étrangers qui vendent directement aux consommateurs en Belgique via la vente en ligne ».

Force est de constater que si cet alinéa 2 ne visait pas une catégorie spécifique de producteurs, il serait dépourvu de sens compte tenu de l'alinéa 1er du même paragraphe.

Par conséquent, au paragraphe 1er, alinéa 2, il convient de supprimer les mots « tel que défini à l'article 2, 4° » et d'insérer les mots « à distance » entre les mots « qui vend des produits » et le mot « directement » [37].

Livre III, Sections 2.1 et 2.2

Dans le texte de l'accord de coopération, on transformera les « sections » (« afdelingen ») 2.1 et 2.2 de la section 2 du livre III en « sous-sections » (« onderafdelingen »).

Articles 19 et 22

1. Conformément à l'article 8, paragraphe 3, b), et à l'annexe, Partie E, sections II et III, de la directive (UE) 2019/904, il convient que l'article 19, § 2, 2°, de l'accord de coopération, prévoie que l'élimination comprend le nettoyage des déchets sauvages, pour les produits de tabac, les lingettes humides et les ballons de baudruche.

2. L'article 22 de l'accord de coopération porte sur la REP en matière de déchets sauvages pour le producteur qui souhaite mettre en œuvre son obligation de REP à titre individuel.

[37] Comparer avec l'article 20, alinéa 2, de l'accord de coopération.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

À cet effet, il doit soumettre à l'approbation de l'Organe de décision REP un « plan de gestion individuel déchets sauvages ».

Le paragraphe 2 de cet article énumère les informations et les engagements figurant dans ce plan de gestion. Plus précisément, le paragraphe 2, 2°, b, mentionne comme objet :

> « description de la manière dont le producteur se conformera au régime de Responsabilité élargie des Producteurs qui lui est imposé par le Livre III du présent Accord de coopération, par le biais de son plan de gestion. Celui-ci détaillera comment le producteur assurera soit la reprise organisationnelle et financière de la totalité des déchets sauvages provenant des produits qu'il a mis sur le marché, soit le remboursement des couts visés à l'article 19, § 2, pour les déchets sauvages provenant des produits qu'il a mis sur le marché. La première option doit contenir l'accord des autorités publiques qui assurent la gestion des déchets sauvages provenant des produits mis sur le marché par le producteur et contient également, outre un plan d'actions portant sur le nettoyage des déchets sauvages, les actions relatives à la collecte et au rapportage des données, ainsi qu'au financement des autres éléments de la politique en matière de déchets sauvages, repris à l'article 19, § 2. La deuxième option concerne le remboursement de toutes les autorités publiques supportant ces couts. Ce remboursement doit être en rapport proportionnel, en fonction du poids des produits mis sur le marché, avec l'obligation financière pour l'organisme collectif, prévue à l'article 27. À cette fin, la Commission interrégionale de la REP assure la publication, par Région, des indicateurs de couts nécessaires ».

La question se pose ici de savoir si le remboursement des couts visés à l'article 19, § 2, pour les déchets sauvages provenant des produits que le producteur a mis sur le marché constitue un impôt ou une redevance.

Une redevance doit constituer une rémunération pécuniaire pour un service accompli par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement, et elle doit avoir un caractère purement rémunératoire, de sorte qu'une proportion raisonnable doit exister entre le cout ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable [38].

Si le montant de la redevance ne présente pas de rapport raisonnable avec l'intérêt du service fourni, la rémunération perd son caractère de redevance et doit être considérée comme un impôt [39].

Conformément à l'article 19, § 2, alinéa 2, de l'accord de coopération, les producteurs couvrent les couts réels et complets, entre autres, « 1° des mesures de sensibilisation prises dans le cadre de l'article 33 en ce qui concerne ces déchets » et « 5° de leur contribution aux frais généraux de la politique des autorités publiques en matière de déchets sauvages, en ce compris le contrôle ».

Dans la mesure où ces couts correspondent au financement de la politique et du contrôle, mais ne constituent pas la rémunération d'un service effectivement fourni au redevable, ces remboursements semblent dès lors devoir être qualifiés d'*impôt,* lequel requiert le respect du

[38] C.C. 28 février 2019, n° 37/2019, B.13.3.; C.C. 7 juillet 2022, n° 94/2022, B.20.1.

[39] Cass., 10 mai 2019, C.14.03.13.N, ECLI:BE:CASS:2019:ARR20190510.2; Cass., 10 septembre 2020, ECLI:BE:CASS:2020:ARR20200910.1F2.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

principe de légalité découlant des articles 170 et 172 de la Constitution. En outre, dans la mesure où l'article 22, § 2, 2°, b, de l'accord de coopération laisse, pour son exécution, le choix entre deux modèles, il faudra vérifier, à la lumière de ces deux modèles, si cette disposition en projet répond au principe de légalité en matière fiscale. S'il s'agit d'impôts, le « plan de gestion individuel déchets sauvages », approuvé par l'Organe de décision REP, ne peut pas définir d'éléments essentiels.

Il y a lieu, par conséquent, de réexaminer ce régime à la lumière du principe de légalité en matière fiscale.

Articles 23 et 24

La notion de « courrier sécurisé », employée à l'article 23, § 1er, 4°, et à l'article 24, alinéa 2, doit être définie.

L'accord de coopération sera complété en conséquence.

Article 24

1. L'alinéa 1er, 2°, permet la suspension, de manière potentiellement automatique [40], ou la révocation « d'office » de l'approbation du plan de « gestion individuel déchets sauvages » en cas de simple rapport de constat ou de procès-verbal établissant une infraction pénale, sans qu'une condamnation pénale soit intervenue. Si un tel système de suspension ou de révocation s'applique de manière automatique ou « d'office », sans appréciation du dossier ou des faits ni possibilité pour les intéressés de pouvoir faire valoir leurs points de vue, il ne se concilie pas avec le principe de bonne administration et le principe général de droit *audi alteram partem*, en l'absence d'une justification objective et raisonnable à l'appui d'une telle exclusion de principe.

Les mots « automatiquement » et « d'office » dans la version française et le mot « ambsthalve » dans la version néerlandaise seront omis et la disposition sera revue afin d'y garantir notamment le respect du principe *audi altera partem*.

[40] Le terme « automatiquement » apparait en caractères barrés.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

2. Par ailleurs, la référence à « une infraction pénale », sans spécification de la nature et de l'objet de l'infraction, s'avère excessivement large. Par analogie avec le raisonnement développé à l'observation sous les articles 9 et 26, il convient, afin de respecter le principe de proportionnalité, que les infractions pénales concernées soient limitées à celles qui présentent un lien spécifique et rationnel entre la nature des faits pénaux concernés et la suspension ou la révocation de l'approbation du plan de gestion individuel des déchets sauvages par l'organe de décision REP. Il convient par ailleurs que la mesure décidée soit proportionnée aux faits en cause.

3. La disposition à l'examen sera revue à la lumière de ces considérations.

Article 27

1. Cet article règle la REP des producteurs qui souhaitent mettre en œuvre leur obligation de REP sur une base collective en faisant appel à un organisme collectif [41]. Il est ici aussi renvoyé au remboursement des couts visés à l'article 19, § 2, de l'accord de coopération. Par analogie avec les observations formulées à propos du remboursement visé à l'article 22, il y a lieu en l'espèce également de conclure à une qualification d'impôt dans la mesure où ces couts correspondent au financement de la politique et du contrôle. Dans ce cas, le principe de légalité en matière fiscale doit être respecté. Une « répartition équitable » de cette obligation financière [42], mentionnée sans autre précision à l'article 27, § 1er, alinéa 5, de l'accord de coopération et confiée à un organisme de coordination, n'est pas conciliable avec ce principe. Sans doute vise-t-on ici aussi une répartition selon les « parts de marché » (voir les observations formulées ci-dessus à propos des articles 8 et 9, § 9), mais cette répartition devra être précisée dans l'accord de coopération proprement dit, à la lumière du principe de légalité en matière fiscale.

2. L'article 27, § 1er, alinéa 7, de l'accord de coopération concerne l'évaluation des montants de la cotisation prévue à l'alinéa 2. L'objectif de cette évaluation est d'adapter ces montants au plus tard à partir de l'année d'activités 2027, pour ensuite répéter pareille évaluation tous les cinq ans. On n'aperçoit pas, toutefois, quelle est la portée de cette obligation d'évaluation (« sur la base des mêmes hypothèses dans les trois Régions ») ni à quoi cette évaluation doit remédier. En outre, en cas d'effets découlant d'une évaluation, il faudra toujours veiller à ce que le principe de légalité en matière fiscale soit respecté. On réexaminera cette disposition.

[41] L'article 2, 29°, définit l'« organisme collectif » comme l'association sans but lucratif, créée et financée par les producteurs, qui assume la responsabilité élargie des producteurs fixée au Livre III du présent Accord de coopération pour le compte de ses producteurs affiliés.

[42] Article 27, § 1er, alinéa 5, de l'accord de coopération.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Article 36

1. Les paragraphes 1er et 2 ajoutent des paragraphes 3 et 4 à l'article 7 de l'accord de coopération du 4 novembre 2008. Ces paragraphes instaurent une cotisation pour les producteurs de déchets d'emballages qui souhaitent prendre en charge leur obligation de REP à titre individuel. Cette cotisation est versée à la politique des régions en matière de prévention et de gestion des déchets d'emballages. Selon l'exposé des motifs, ces dispositions sont « similaires à celles de l'article 22 pour les producteurs d'autres flux de déchets qui rempliront la responsabilité élargie du producteur sur une base individuelle » [43]. De ce fait, comme il a été observé dans le présent avis lors de l'examen des articles 19 et 22, l'exigence du respect du principe de légalité en matière fiscale s'applique également.

Dans la mesure où la cotisation doit être qualifiée d'impôt, ses éléments essentiels doivent être fixés dans l'accord de coopération même.

Par conséquent, il faudra également réexaminer ces régimes au regard du principe de légalité en matière fiscale.

2. Le paragraphe 6 ajoute un point 14° à l'article 13, § 1er, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008. L'alinéa 7 en projet règle l'évaluation des montants de la cotisation prévue à l'alinéa 1er. L'alinéa 3, en projet, du 14° prévoit ce qu'il doit advenir des montants de la cotisation consécutivement à cette évaluation (comparer avec l'article 27, § 1er, alinéa 7). Ici non plus, la portée de cette obligation d'évaluation (« sur la base des mêmes hypothèses dans les trois Régions ») et l'adaptation des montants qui en découle, ne sont pas claires. On réexaminera ce point, compte tenu notamment du principe de légalité en matière fiscale.

3. Dans la mesure où les cotisations visées doivent être qualifiées d'impôts, ce même principe de légalité en matière fiscale fait obstacle *mutatis mutandis* à un règlement de ce financement dans un contrat entre un organisme agréé et une autorité publique, comme le prévoit le point 15°, en projet, de l'article 13, § 1er, de cet accord de coopération, inséré par l'article 36, § 7, de l'accord de coopération à l'examen. Les éléments essentiels de cette cotisation doivent être fixés dans cet accord de coopération même.

[43] Par ailleurs, le paragraphe 3 en projet renvoie à l'article 13, § 1er, 15°, de l'accord de coopération, inséré par l'article 36, § 7, de l'accord de coopération à l'examen. Le paragraphe 4 en projet prévoit qu'il faut participer à la politique « dans la même mesure qu'un responsable d'emballages affilié à un organisme agréé ». Sa cotisation est prévue par l'article 13, § 1er, 15°, de cet accord de coopération, qui est donc inséré par l'article 36, § 7, de l'accord de coopération à l'examen.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Article 37

1. En attribuant une force probante particulière aux procès-verbaux dressés par les fonctionnaires et les agents qui constatent des infractions, le paragraphe 1er, alinéa 1er, dernière phrase, fait exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et déroge en conséquence au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie en fonction de sa propre conviction la valeur probante d'un élément déterminé.

Il convient de préciser dans l'exposé des motifs les raisons pour lesquelles cette exception parait justifiée [44].

2. Selon le paragraphe 3,

> « [t]out producteur ou tout organisme collectif est tenu d'accorder, à tout moment et sans avertissement préalable, pour autant que ceux-ci ne sont pas utilisés comme habitation, le libre accès des locaux où sont exercées ses activités, afin de permettre aux personnes citées au premier paragraphe de contrôler le respect des obligations du présent Accord de coopération ».

Le texte ajoute que « [s]ont à considérer comme locaux où une activité est exercée, notamment les bureaux, les fabriques, les ateliers, les magasins, les garages et les terrains servant d'usines, d'ateliers ou de dépôts ».

Il convient à cet égard de rappeler que la protection de la vie privée et du domicile, garantie notamment par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et par l'article 22 de la Constitution, peut couvrir notamment des locaux où sont exercées des activités professionnelles et commerciales [45].

La Cour constitutionnelle rappelle à cet égard « la portée étendue de la notion de 'domicile' » [46] :

[44] En ce sens, voir l'avis 44.947/VR/V- 44.948/VR/V-44.949/VR/V déjà cité.

[45] En un sens similaire, voir l'avis 44.947/VR/V- 44.948/VR/V-44.949/VR/V déjà cité.

[46] C.C., 20 juillet 2023, n° 113/2023, B.36.2.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

« Bien que l'inviolabilité du domicile, qui est également garantie par l'article 15 de la Constitution, interprété à la lumière de l'article 8, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme, protège les divers lieux qu'une personne occupe en vue d'y établir sa demeure ou sa résidence effective, elle n'est cependant pas limitée à des lieux occupés à titre privé : la notion de domicile doit en effet s'interpréter de manière large et vise également les locaux où sont exercées des activités professionnelles et commerciales (voy. les arrêts de la CEDH, 16 décembre 1992, *Niemietz c. Allemagne*, ECLI:CE:ECHR:1992:1216JUD001371088; 25 février 1993, *Fun*ke *c. France*, ECLI:CE:ECHR:1993:0225JUD001082884, *Crémieux c. France*, ECLI:CE:ECHR:1993:0225JUD001147185, *Miailhe c. France*, ECLI:CE:ECHR:1993:1129JUD001266187 ; 15 juillet 2003, *Ernst e.a. c. Belgique*, ECLI:CE:ECHR:2003:0715JUD003340096) » [47].

Cependant, la Cour constitutionnelle précise que l'ingérence du législateur peut « être plus importante lorsqu'il s'agit de locaux ou d'activités professionnelles ou commerciales (CEDH, 14 mars 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a. c. Norvège*, § 104 ; 16 décembre 1992, *Niemietz c. Allemagne*, § 31) » [48]. Ainsi, lorsque l'accès concerne des locaux professionnels et non un domicile privé, « une autorisation judiciaire préalable en vue d'une visite fiscale n'est pas requise dans ces conditions (voy. en ce sens CEDH, 14 mars 2013, *Bernh Larsen Holding AS e.a. c. Norvège*, § 172) » [49].

La Cour constitutionnelle rappelle également que « [l]es droits que garantissent les articles 15 et 22 de la Constitution et l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme exigent que toute ingérence des autorités dans le droit au respect de la vie privée et du domicile soit prévue par une disposition législative suffisamment précise, qu'elle réponde à un besoin social impérieux dans une société démocratique et qu'elle soit proportionnée à l'objectif légitime qu'elle poursuit » [50]. Il convient dès lors qu'une ingérence dans le domicile soit encadrée de certaines garanties, et ne confère pas « un droit général, inconditionnel et illimité de libre accès aux locaux professionnels ». Ainsi, par son arrêt n° 116/2017 du 12 octobre 2017, la Cour a jugé, « compte tenu de ce qui est dit en particulier en B.10.2 [51] et B.11.3 [52] », que la visite fiscale en cause

[47] C.C., 20 juillet 2023, n° 113/2023, B.35.5. Voir aussi C.C., 19 décembre 2007, n° 154/2007, B.77.2 ; C.C., 12 octobre 2017, n° 116/2017, B.5.1.

[48] C.C., 20 juillet 2023, n° 113/2023, B.35.5 ; C.C., 12 octobre 2017, n° 116/2017, B.5.1.

[49] C.C., 12 octobre 2017, n° 116/2017, B.13.3. Voir aussi l'avis 64.000/4 donné le 24 septembre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mars 2019 'relative au Code bruxellois de procédure fiscale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-756/1, pp. 86 à 94.

[50] C.C., 20 juillet 2023, n° 113/2023, B.35.6.

[51] « B.10.2. Les dispositions en cause imposent au contribuable ou à son mandataire de donner libre accès aux locaux professionnels et de collaborer ainsi à la visite fiscale. Elles n'autorisent cependant pas les agents compétents à se procurer par la contrainte un accès aux locaux professionnels lorsque cette coopération obligatoire est refusée. S'il avait voulu garantir l'accès aux locaux professionnels sans l'accord du contribuable, le législateur aurait dû le prévoir expressément et il aurait dû en préciser les modalités, ce qui n'est pas le cas ».

[52] « B.11.3. Afin de pouvoir déterminer l'impôt dû, les agents compétents disposent ainsi de pouvoirs d'investigation étendus et ils ont le droit d'examiner au cours de la visite quels livres et documents se trouvent dans les locaux et de les contrôler, sans devoir demander au préalable leur remise. Une interprétation raisonnable de l'obligation de coopération commande que l'administration fiscale ne soit pas tributaire du choix du contribuable de déterminer quels documents il permet de consulter et que le contribuable soit également tenu de coopérer afin d'ouvrir par exemple des armoires ou coffres fermés. Les dispositions en cause n'autorisent toutefois pas les agents compétents à exiger la

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

satisfaisait à la condition de prévisibilité visée à l'article 8.2 de la Convention européenne des droits de l'homme [53]. La Cour tenait compte de ce que les dispositions en cause n'autorisaient pas les agents compétents à exiger la consultation des livres et documents en question si le contribuable s'y oppose, pas plus qu'elles ne leur permettaient de se procurer par la contrainte un accès aux locaux professionnels si le contribuable s'y oppose.

De même, la Cour constitutionnelle a, par son arrêt n° 113/2023 du 20 juillet 2023, jugé que la disposition permettant d'entrer « sans préavis » dans des lieux de cultes à l'exclusion d'un domicile privé « ne permet donc et *a fortiori* pas aux agents compétents d'accéder par la force ou par la contrainte aux bâtiments destinés à l'exercice du culte, aux locaux et aux infrastructures que l'administration du culte utilise ou à ceux que la communauté religieuse locale utilise pendant la période d'attente, si les intéressés ne coopèrent pas. Les agents compétents ne peuvent pas davantage sanctionner les personnes qui refuseraient l'accès à ces bâtiments et locaux, mais uniquement en faire mention dans leur avis sur l'octroi de la reconnaissance » (B.36.3).

En l'espèce, la disposition à l'examen poursuit un but légitime, qui est le contrôle du respect des obligations découlant de l'accord de coopération. La mesure permettant un accès « à tout moment et sans avertissement » aux locaux professionnels d'un producteur ou un organisme collectif, pour le contrôle du respect des obligations découlant de l'accord de coopération, à l'image de celle qui a fait l'objet de l'arrêt n° 113/2023 précité, « ne constitue pas une perquisition domiciliaire décidée dans le cadre d'une instruction judiciaire, ni même une visite domiciliaire, dès lors qu'elle ne fait pas l'objet de la moindre autorisation de la part d'un juge d'instruction » [54]. Par opposition à ce que permet une perquisition domiciliaire menée dans le contexte d'une instruction judiciaire [55], une telle mesure doit, pour être compatible avec le droit à la protection du domicile, interprété largement, être comprise comme ne permettant pas d'accéder par la force ou la contrainte à des locaux professionnels, si les intéressés ne coopèrent pas.

Le paragraphe 3 sera revu à la lumière de cette observation.

---

consultation des livres et documents en question si le contribuable s'y oppose. Si le législateur avait voulu imposer un tel droit d'investigation, il aurait dû le prévoir expressément et il aurait dû en préciser les modalités, ce qui n'est pas le cas ».

[53] C.C., 12 octobre 2017, n° 116/2017, B.12. Rappelé dans C.C., 27 juin 2019, n° 104/2019, B.8.

[54] C.C., 20 juillet 2023, n° 113/2023, B.36.3. Cet arrêt concernait la procédure de reconnaissance des communautés religieuses locales.

[55] En ce sens, voir *mutatis mutandis* à l'égard de visites domiciliaires autorisées par un juge d'instruction, C.C., 8 juin 2023, n[os] 90/2023 et 91/2023, B.13.4, alinéa 2 (« Si des visites domiciliaires peuvent être autorisées par le juge d'instruction soit en raison de la suspicion d'une infraction soit aux fins d'exécuter une mesure de contrainte, la compatibilité de telles mesures avec le droit au respect du domicile et de la vie privée et avec le droit au procès équitable est cependant subordonnée au fait que de telles visites domiciliaires ne peuvent pas entrainer une ingérence d'une gravité équivalente à celle qui est causée par une perquisition menée dans le contexte d'une instruction judiciaire ») et B.14.2. Voir aussi C.C., 27 juin 2019, n° 102/2019, B.7.1 ; 22 avril 2021, 60/2021, B.12.4 et B.12.5 (« les dispositions en cause ne permettent toutefois pas aux agents compétents d'accéder par la force ou par la contrainte à une habitation si la coopération obligatoire n'est pas accordée, ni d'exiger la consultation des documents ou d'ouvrir des armoires ou des coffres fermés, si le propriétaire ou l'occupant s'y oppose »).

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Article 40

Il y a lieu de définir ce que les parties entendent par « évaluation indépendante du système ».

L'article 40 sera complété en conséquence.

Article 41

L'article 41 habilite les gouvernements des parties, agissant par le biais d'un accord de coopération d'exécution, à « définir clairement les rôles et les responsabilités de tous les acteurs concernés, y compris les producteurs, les organismes de gestion et les organismes collectifs, les opérateurs publics ou privés de gestion des déchets, les autorités locales et, le cas échéant, les opérateurs de réemploi et de préparation en vue du réemploi et les entreprises de l'économie sociale et solidaire ».

Au regard du principe de légalité inscrit à l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 aout 1980, renforcé par l'article 23 de la Constitution, comme il est rappelé dans l'observation générale, cette habilitation est excessivement large : elle est en défaut de définir à suffisance le cadre et l'objet même de l'habilitation conférée aux gouvernements agissant par un accord de coopération d'exécution. La circonstance que la disposition à l'examen impose à ces gouvernements d'agir « de manière raisonnable, pertinente et proportionnée » ne constitue pas, à cet égard, une limite ou un cadre qui s'imposerait aux gouvernements, puisqu'une telle condition se borne à rappeler des principes généraux qui s'appliquent, en toutes hypothèses, que l'accord de coopération le prévoie ou non.

L'article 41 sera réexaminé et, le cas échéant, complété à la lumière de cette observation.

Article 42

L'article 42 de l'accord de coopération prévoit que celui-ci « entre en vigueur le 31 décembre 2023 ».

À cet égard, il convient de prendre en considération l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi spéciale du 8 aout 1980 selon lequel :

> « Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret ».

Il en résulte que l'accord de coopération en question ne pourra sortir ses effets avant la date d'entrée en vigueur du dernier acte législatif ayant donné assentiment à cet accord.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

Si les actes législatifs d'assentiment des trois parties à l'accord sont tous adoptés et publiés au *Moniteur belge* de sorte qu'ils puissent entrer en vigueur au plus tard le 31 décembre 2023, la disposition à l'examen ne posera pas de difficulté.

Si tel n'est pas le cas et si l'un ou plusieurs de ces actes d'assentiment entre en vigueur postérieurement au 31 décembre 2023, il résultera alors de l'article 42 de l'accord de coopération qu'un effet rétroactif sera conféré à celui-ci.

Si, en principe, il n'est pas exclu qu'un accord de coopération puisse se voir reconnaitre des effets rétroactifs, c'est à la condition qu'il soit satisfait aux règles générales d'admissibilité de la rétroactivité de dispositions législatives [56].

À cet égard, comme la Cour constitutionnelle [57] et la section de législation l'ont déjà souligné à plusieurs reprises, la non-rétroactivité des lois, des décrets et des ordonnances est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique et cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise. Toujours selon la Cour constitutionnelle, la rétroactivité des lois et décrets peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue de procédures juridictionnelles ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur ou du législateur décrétal qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

Par ailleurs, plus fondamentalement, la méconnaissance de certaines dispositions de l'accord de coopération à l'examen étant susceptible soit d'être sanctionnée par des amendes

[56] Voir notamment l'avis 42.375/AG-42.376/AG-42.377/AG, donné le 20 mars 2007 sur trois avant-projets de décret devenus :
– le décret du 12 juillet 2007 'portant approbation du protocole n° 1 et de ses avenants, conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées' (42.375/AG), *Doc. parl.*, Parl. w., 2006-2007, n° 607, pp. 39 à 46 ;
– le décret du 12 juillet 2007 'portant approbation du protocole n° 2 et de ses avenants, conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées' (42.376/AG), *Doc. parl.*, Parl. w., 2006-2007, n° 608, p. 52 ;
– le décret du 12 juillet 2007 'portant approbation du protocole n° 3 et de ses avenants, conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées' (42.377/AG), *Doc. parl.*, Parl. w., 2006-2007, n° 609, p. 32.

[57] Voir par exemple ses arrêts suivants : C.C., 4 février 2010, n° 6/2010, B.8.1 ; C.C., 30 mars 2010, n° 31/2010, B.7 ; C.C., 22 avril 2010, n° 34/2010, B.5.1 ; C.C., 29 avril 2010, n° 44/2010, B.6 ; C.C., 29 avril 2010, n° 49/2010, B.7 ; C.C., 12 mai 2010, n° 55/2010, B.8.1 ; C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 4 octobre 2018, n° 125/2018, B.20.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡

administratives [58], soit d'être sanctionnée pénalement [59], il ne peut lui être conféré d'effet rétroactif, à peine de méconnaitre le principe de la non-rétroactivité des lois pénales consacré par l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Par conséquent, il se recommande d'omettre l'article 42 ou de le modifier afin de fixer une date d'entrée en vigueur suffisamment éloignée pour permettre avec certitude que l'ensemble des trois actes législatifs emportant assentiment à l'accord aient pu entrer en vigueur avant celui-ci.

EXAMEN DES AVANT-PROJETS DE DÉCRET ET D'ORDONNANCE

Ces avant-projets n'appellent aucune observation.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER — DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS — Marnix VAN DAMME

[58] Voir l'article 27, § 3, de l'accord de coopération, ainsi que l'article 13, § 1er, 14°, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008, tel qu'ajouté par l'article 36, § 6, de l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment. Ces amendes administratives ayant un caractère répressif sont susceptibles d'être qualifiées de pénales au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

[59] L'article 38 de l'accord de coopération sanctionne d'une amende la méconnaissance de certaines obligations imposées par l'accord de coopération. À défaut pour l'article 38 de préciser que cette amende revêt un caractère administratif, et à défaut également de préciser quelle serait l'autorité administrative compétente pour infliger l'amende, il y a lieu de comprendre la notion d'amende employée à l'article 38 de l'accord de coopération comme étant une amende pénale dont le prononcé relève de la compétence du pouvoir judiciaire.

‡LW-BJMXQBFDC-HEGBEVT‡