

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 44.947/VR/V
44.948/VR/V
44.949/VR/V
DU 19 AOÛT 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies des vacations, saisi par :

- 1/ le Ministre flamand des Travaux publics, de l'Énergie, de l'Environnement et de la Nature, le 18 juillet 2008, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "approuvant l'accord de coopération concernant la prévention et à la gestion des déchets d'emballages"(44.947/VR/V);
- 2/ la Ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'Eau de la Région de Bruxelles-Capitale, le 27 juin 2008, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "approuvant l'accord de coopération concernant la prévention et à la gestion des déchets d'emballages" (44.948/VR/V);
- 3/ le Ministre de l'Agriculture, de la Ruralité, de l'Environnement et du Tourisme de la Région wallonne, le 18 juillet 2008, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "approuvant l'accord de coopération concernant la prévention et à la gestion des déchets d'emballages" (44.949/VR/V),

dans un délai de trente jours prorogé à quarante cinq jours ^(*), a donné l'avis suivant :

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

Comme les demandes d'avis sont introduites sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, les avant-projets appellent les observations ci-après ⁽¹⁾.

L'objet du présent avis

Le présent avis porte sur trois avant-projets de décrets et d'ordonnance tendant à donner assentiment au même accord de coopération ⁽²⁾, étant l'accord de coopération, non daté, conclu entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la prévention et à la gestion des déchets d'emballages.

⁽¹⁾ Plusieurs de ces observations reproduisent ou sont inspirées d'observations formulées dans de précédents avis donnés en la matière par les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État (voir les avis 24.479/VR, 24.502/VR et 24.503/VR, donnés le 24 octobre 1995 sur les avant-projets devenus respectivement le décret de la Région wallonne du 16 janvier 1997, l'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale du 30 janvier 1997 et le décret de la Région flamande du 21 janvier 1997 portant approbation de l'accord de coopération du 30 mai 1996 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages, *Doc. parl.*, Parl. wall., 1995-1996, n° 162/1, annexes, pp. 3 et s.; *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 1995-1996, n° A-93/1, pp. 59 et s.; *Parl. St.*, Vl. Parl., 1995-1996, n° 400/1, pp. 80 et s.) et les avis 35.274/VR et 35.489/VR, donnés le 24 juin 2003 sur un avant-projet de décret de la Région flamande et un avant-projet de décret de la Région wallonne portant approbation d'un accord de coopération modifiant l'accord de coopération précité).

⁽²⁾ L'avant-projet de décret de la Région flamande porte le numéro 44.947/VR/V du rôle de la section de législation du Conseil d'État, l'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale porte le numéro 44.948/VR/V et l'avant-projet de décret de la Région wallonne porte le numéro 44.949/VR/V.

Quant à l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment

Observations générales

1. Selon son article 36, l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment "entre en vigueur le 1^{er} janvier de l'année civile suivant l'année de sa publication au Moniteur belge".

Il est donc destiné à entrer en vigueur au plus tôt le 1^{er} janvier 2009 ⁽³⁾.

Pourtant, l'article 3, § 2, de l'accord contient des règles applicables dès l'année civile 2008. Il a donc, à cet égard, vocation à s'appliquer rétroactivement.

Dès lors que la violation de l'article 3, § 2, de l'accord est constitutive d'une infraction pénale ⁽⁴⁾, une telle rétroactivité ne peut être admise. Elle méconnaît, en effet, la règle de la non-rétroactivité en matière pénale, que consacrent notamment l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L'accord devra être revu pour supprimer toute ambiguïté sur ce point.

⁽³⁾ Il est rappelé toutefois qu'en vertu de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les accords de coopération n'entrent en principe en vigueur qu'après la dernière publication au Moniteur belge de leurs actes législatifs d'assentiment. Il en résulte que, si les actes législatifs d'assentiment ne sont pas publiés pendant la même année civile, la date de l'entrée en vigueur de l'accord de coopération sera le 1^{er} janvier suivant la publication du décret ou de l'ordonnance intervenant en dernier lieu, même à l'égard du niveau de pouvoir qui, par hypothèse, aurait fait procéder à une publication de son acte législatif d'assentiment au cours d'une année antérieure. Sur ce point, il est tenu compte en l'espèce de ce que, conformément à ce qu'exprime le commentaire de l'article 36 de l'accord de coopération à l'examen, "[i]l est convenu que les deux décrets régionaux et l'ordonnance régionale donnant l'assentiment au présent accord seront publiés en même temps que l'accord". Il conviendrait d'être attentif au respect de cet engagement mutuel.

⁽⁴⁾ Voir, tout particulièrement, les paragraphes 2 et 5 de l'article 32 de l'accord, en tant qu'ils érigent en infraction, soit la violation de l'obligation de reprise - laquelle se définit en référence, notamment, à l'article 3, § 2 -, soit directement le non-respect des pourcentages prévus à l'article 3, § 2. Il est également renvoyé à l'observation n/ 26.

2. L'un des instruments essentiels prévus par l'accord de coopération est le "plan général de prévention", dont les articles 4 et 5 organisent le régime.

En tant qu'il porte sur les éléments qu'énumère l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, a) à e), ce plan a nécessairement vocation à déterminer de quelle façon satisfaire à des exigences à observer lors de la fabrication et de la mise sur le marché des emballages, de manière à réduire la quantité et la nocivité pour l'environnement de ceux-ci ou des matériaux qu'ils contiennent.

Ce faisant, le texte énonce des règles qui relèvent du domaine des normes de produits au sens de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, c'est-à-dire des règles qui fixent les conditions auxquelles un produit doit satisfaire pour pouvoir être mis sur le marché ⁽⁵⁾.

Or, en vertu de la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980, l'établissement de normes de produits est de la compétence de l'autorité fédérale.

Les dispositions à l'examen ne pourraient être adoptées par les autorités régionales au titre des pouvoirs qu'elles tiennent de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, ces dispositions ne revêtent pas un caractère accessoire. Il y va, au contraire, de dispositions essentielles. Elles concernent non pas tel ou tel type d'emballages, mais toutes les catégories sans aucune distinction et sont ainsi de nature à avoir une incidence considérable sur le marché des emballages.

⁽⁵⁾ *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n/ 1063/7, pp. 36, 38, 39, 44 et 45. Voir aussi C.C., n^{os} 4/95, 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 et 10/95, 2 février 1995. Selon le commentaire des articles 4 et 5, le texte à l'examen ne relève pas de la compétence fédérale en matière d'établissement de normes de produits. A cette fin, l'exposé des motifs soutient que les données que contient le plan général de prévention "sont de nature uniquement informative" et qu'"en aucun cas, elles n'ont pour effet de conditionner la fabrication des emballages ou leur mise sur le marché". L'argument ne peut être retenu. En effet, en ses éléments énumérés à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 3, a) à e), le plan général de prévention a pour objet de déterminer de quelle façon satisfaire à des exigences à observer lors de la fabrication et de la mise sur le marché des emballages. En outre, il importe d'observer que l'accord de coopération conçoit la réalisation du plan comme étant une obligation imposée au responsable d'emballages, soumet chaque plan à l'approbation de la Commission interrégionale de l'emballage et charge celle-ci de fixer des conditions générales relatives aux divers points sur lesquels doit porter le plan : de ce fait, il fixe un cadre contraignant qui empêche de voir dans le dispositif envisagé un instrument de caractère uniquement informatif.

Afin de conserver à l'accord de coopération son unité et sa cohérence, il importe, dès lors, d'associer à sa négociation et à sa conclusion l'autorité fédérale compétente au sens de l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 et de le soumettre également à l'assentiment du législateur fédéral.

À défaut, l'accord de coopération doit être revu pour en omettre les dispositions qui excèdent la compétence des Régions.

Compte tenu de l'importance de cette observation, les dispositions de l'accord relatives au plan général de prévention ne seront pas examinées ici plus avant.

3.1. Ainsi que l'expose le commentaire de l'article 1^{er},

"[l]'accord de coopération vise à transposer, en ce qui concerne le droit régional, la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, telle que modifiée par la directive 2004/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004."

Il est fait mention de la directive 94/62/CE et de la directive modificative 2004/12/CE aux deuxième et troisième alinéas du préambule ⁽⁶⁾.

En vertu de l'article 22, paragraphe 2, de la directive 94/62/CE, telle que modifiée par la directive 2004/12/CE,

"[l]orsque les États membres adoptent [l]es dispositions [législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive], celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres".

Il n'est pas indiqué de faire référence aux directives transposées sous la forme d'une mention au préambule de l'acte qui assure cette transposition. Il est nettement préférable de le faire dans son dispositif.

⁽⁶⁾ Dans la version française de l'accord de coopération dans les dossiers 44.948/VR/V (Région wallonne) et 44.949/VR/V (Région de Bruxelles-Capitale), cette mention est incomplète en tant qu'elle omet de mentionner la référence "94/62/CE".

En l'espèce, l'accord de coopération devrait être complété par un article 1^{er} nouveau énonçant que l'accord transpose partiellement la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages, telle que modifiée par la directive 2004/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004.

Les alinéas 2 et 3 du préambule pourront en conséquence être omis, les directives ne pouvant en toute hypothèse être mentionnées au titre du fondement juridique des actes qui les transposent.

3.2. Le premier alinéa du préambule mentionne la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets. Cette directive est également transposée en partie, notamment en tant qu'elle tend à garantir le respect du principe pollueur-payeur consacré par son article 15.

La même observation que celle formulée ci-dessus vaut, *mutatis mutandis*, pour la directive 2006/12/CE et pour l'alinéa 1^{er} du préambule ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Il est vrai que, formellement, la directive 2006/12/CE ne contient pas de disposition analogue à celle de l'article 22, paragraphe 2, de la directive 94/62/CE. Toutefois, dans un souci de clarté et d'harmonisation de sa présentation formelle, indépendamment même de l'opportunité de la mention de la transposition de la directive dans le dispositif de l'accord de coopération, il convient de rappeler que cette directive 2006/12/CE constitue une version codifiée de la directive 75/442/CEE du 15 juillet 1975 relative aux déchets, y intégrant les modifications qu'elle a subies (voir l'alinéa 1^{er} du préambule de cette directive et son annexe III, A), et que certaines des directives modificatives de la directive 75/442/CEE contiennent une exigence comparable à celle de l'article 22, paragraphe 2, de la directive 94/62/CE (voir par exemple l'article 2, paragraphe 1, alinéa 2, de la directive 91/156/CEE du Conseil du 18 mars 1991 modifiant la directive 75/442/CEE relative aux déchets).

⁽⁸⁾ Sur ces questions, il est renvoyé aux *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseilddetat.be, onglet "Technique législative", §§ 24, a), 94 et 195, formule F-4-1-2-2.

Observations particulières

Article 1^{er}

4. Il n'apparaît pas que l'accord examiné porte préjudice aux compétences des communes et de l'agglomération bruxelloise en matière de salubrité et de sécurité du passage sur la voie publique.

L'alinéa 3 doit donc être omis.

Article 2

5. Aux 6/, 13/, 17/ et 26/, il est fait référence à des prescriptions de la directive 2006/12/CE ou à des plans adoptés en droit interne "en exécution de" l'article 7 de cette directive et de l'article 14 de la directive 94/32/CE précitée.

La technique de la réglementation par référence à des règles énoncées dans une directive européenne n'est pas admissible. En effet, il découle des caractéristiques d'une directive qu'en principe, ce n'est pas la directive même mais les règles de droit interne transposant les dispositions de celle-ci dans l'ordre juridique national qui seront applicables dans cet ordre juridique. Lorsque la directive est déjà transposée en droit interne, c'est aux dispositions de droit interne concernées qu'il faut faire référence.

6. Au 24/, il convient de remplacer le renvoi à l'article 25 par un renvoi à l'article 23 de l'accord de coopération.

Article 6

7. Selon l'alinéa 1^{er}, seuls les responsables d'emballages qui mettent sur le marché au moins 300 kilos d'emballages par an sont soumis à l'obligation de reprise.

Il résulte de l'article 7, § 1^{er}, de la directive 94/62/CE qu'un système tel que celui de l'obligation de reprise doit permettre d'atteindre les objectifs de la directive, ce qui vise tout particulièrement les objectifs de valorisation et de recyclage fixés par l'article 6.

La question se pose donc de savoir si, en assortissant l'obligation de reprise du seuil qu'il prévoit, le texte à l'examen ne risque pas de compromettre l'exécution des obligations que la directive impose aux Régions.

À ce sujet, le commentaire de l'article 6 indique en particulier, sur la base de données de l'année 2006, que les entreprises commercialisant moins de 300 kilos d'emballages par an ne sont responsables que d'un pourcentage négligeable de la totalité du poids des emballages.

C'est sous réserve de la pertinence de cette explication, et de son maintien à l'avenir, que le seuil envisagé peut être admis.

Article 8

8. Il résulte de l'alinéa 3 que le responsable d'emballages qui a chargé un organisme ⁽⁹⁾ agréé d'exécuter son obligation de reprise est considéré comme ne satisfaisant pas à cette obligation si l'organisme agréé ne satisfait pas aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, 2/.

Même si, comme l'indique le commentaire de l'article 8, elle est "le résultat d'un choix délibéré du responsable d'emballages", une telle solution est excessive. En effet, elle ne tient pas compte de la part effectivement prise par le responsable d'emballages dans l'inobservation des obligations dont il s'agit, pas plus que de la circonstance que les activités d'un organisme agréé sont destinées à s'appliquer aux déchets d'emballages d'un grand nombre d'opérateurs économiques.

⁽⁹⁾ Dans la version néerlandaise du projet, il faudrait écrire "instantie" au lieu de "organisme".

Article 13

9. Il résulte du paragraphe 1^{er}, 12/, que le prélèvement prévu par cette disposition doit "contribuer au financement de la politique des Régions en matière de prévention et de gestion des déchets d'emballages".

Conformément aux dispositions relatives à la comptabilité publique, ceci n'est admissible que moyennant la création d'un fonds budgétaire par chacune des régions pour ce qui la concerne ⁽¹⁰⁾.

Il conviendrait de compléter en conséquence les avant-projets de décret et d'ordonnance donnant assentiment à l'accord de coopération.

Article 16

10. L'article 16 règle le contrôle des organismes agréés en prévoyant un délégué par région auprès de l'organisme agréé. Toutefois, le commentaire de la disposition mentionne également une fonction d'observation de la Commission interrégionale de l'emballage, laquelle s'exercerait par l'invitation et la présence de la Commission aux réunions des organes compétents de l'organisme agréé. Il n'en est toutefois pas question dans le texte de l'article 16. Selon le délégué du Gouvernement flamand, il en était pourtant fait mention dans une version précédente.

En tout état de cause, le commentaire de la disposition sera adapté dans l'intérêt de la sécurité juridique.

⁽¹⁰⁾ Voir, en l'état du droit en vigueur :

- en ce qui concerne la Région wallonne et la Région flamande, les articles 3 et 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'État, lesquels s'appliquent à ces niveaux de pouvoirs en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions ;
- en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, 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.

Articles 20 à 22

11. Les dispositions à l'examen soumettent à l'approbation de la Commission interrégionale de l'emballage, respectivement, "tout projet d'actions d'information, de sensibilisation des consommateurs et de publicité envisagé par l'organisme agréé" ⁽¹¹⁾, "l'apposition sur les emballages de tout logo ou texte, tendant à expliciter l'accomplissement des obligations découlant du présent accord", ainsi que, à charge de tout vendeur ⁽¹²⁾, "un plan d'actions concernant la manière dont il compte communiquer à sa clientèle les montants financiers destinés au financement des obligations du présent accord de coopération par les responsables d'emballages, pour chaque type d'emballage commercialisé dans le point de vente, [et] la mise en oeuvre de l'article 17, § 1".

Dans la mesure où elles subordonnent le contenu des informations qu'elles visent à l'approbation de la Commission interrégionale de l'emballage, qui constitue en réalité une autorisation, ces dispositions instaurent une forme de censure préventive, que prohibent les articles 19 et 25 de la Constitution ⁽¹³⁾.

⁽¹¹⁾ À l'exception des communications relatives aux modalités pratiques de collecte des déchets d'emballages.

⁽¹²⁾ Sauf s'il a la qualité de détaillant.

⁽¹³⁾ Voir sur ce point l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 157/2004 du 6 octobre 2004, ainsi que divers avis de la section de législation du Conseil d'Etat, notamment l'avis 36.676/AG, donné le 20 avril 2004 sur une proposition de loi modifiant la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques, en vue de permettre un contrôle préalable à la diffusion d'imprimés à caractère raciste, xénophobe ou négationniste (*Doc. parl.*, Chambre, 2003-2004, n/ 788/2), l'avis 37.983/1/3, donné le 20 janvier 2005 sur l'avant-projet devenu la loi du 27 avril 2005 relative à la maîtrise du budget des soins de santé et portant diverses dispositions en matière de santé (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n/ 1627/1, pp. 83 et 84) et l'avis 39.192/3, donné le 4 novembre 2005 sur l'avant-projet devenu la loi du 1er mai 2006 portant révision de la législation pharmaceutique (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n/ 2189/1, pp. 113 à 118). Comme le rappelle le dernier avis cité, l'article 19 de la Constitution a une portée générale, et n'opère de distinction ni en ce qui concerne le contenu de ce qui est exprimé, ni en ce qui concerne les moyens d'expression utilisés; l'interdiction de mesures préventives s'applique dès lors également aux messages publicitaires.

Il est vrai que l'article 13 de la directive 94/62/CE impose aux États membres de prendre des mesures pour garantir que tous les utilisateurs d'emballages reçoivent diverses informations du type de celles envisagées par les dispositions à l'examen, et les exhorte, de manière générale, à favoriser l'information des consommateurs et les campagnes de sensibilisation. Toutefois, il ne leur impose nullement l'obligation d'organiser un contrôle préventif tel que celui prévu par les dispositions à l'examen.

À la manière dont elles sont conçues, celles-ci s'exposent donc à critique au regard des articles 19 et 25 de la Constitution.

12. L'article 20, alinéa 2, dispose de manière très stricte que

"[l']organisme agréé ne peut en aucun cas être sponsor commercial".

Le commentaire de cette disposition est toutefois moins strict, en ce qu'il envisage l'autorisation d'un "sponsoring [...]" directement lié à l'objet social de l'organisme, à savoir l'obligation de reprise".

Il convient de résoudre cette discordance, en tenant compte toutefois de l'observation n/ 11.

13. Outre l'observation n/ 11, il convient de constater qu'en réglant "l'apposition sur les emballages de tout logo ou texte, tendant à expliciter l'accomplissement des obligations découlant du présent accord", l'article 21 règle la mise sur le marché des emballages, matière qui relève de la compétence que l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 attribue à l'autorité fédérale d'établir des normes de produits ⁽¹⁴⁾.

Il est, sur ce point, *mutatis mutandis*, renvoyé à l'observation générale n/ 2.

⁽¹⁴⁾ Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993, dont résulte le texte actuel de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980, l'obligation d'apposer certains signes distinctifs sur les emballages constitue une norme de produits (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n/ 1063/7, p. 39). Dans ses arrêts n^{os} 4, 6, 7, 8, 9 et 10/95 du 2 février 1995, la Cour constitutionnelle a aussi relevé que des spécifications quant au marquage et à l'étiquetage des produits sont à qualifier de normes de produits.

14. Les observations n^{os} 11 et 13 valent, *mutatis mutandis*, pour l'article 26, § 1^{er}, 6/ à 8/, de l'accord de coopération.

Articles 23 à 27

15. Les dispositions à l'examen créent et organisent la Commission interrégionale de l'emballage.

Cette institution, que l'article 23, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, seconde phrase, dote de la personnalité juridique, présente toutes les caractéristiques d'une personne morale de droit public.

Dès lors qu'est en cause l'organisation d'une personne morale de droit public, il convient de tenir compte du principe de la légalité des personnes morales de droit public, lequel principe est, en ce qui concerne les Régions, expressément consacré et précisé par l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

De ce principe, tel qu'il est explicité par cette dernière disposition, il résulte qu'il incombe au législateur de régler, au moins dans leurs aspects essentiels, la création, la composition, la compétence, le fonctionnement - notamment en ce qui concerne le personnel - et le contrôle des personnes morales de droit public.

En l'espèce, puisque l'option est prise de régler la matière par la voie d'un accord de coopération soumis à l'assentiment des législateurs régionaux, c'est dans cet accord que doivent être insérées les règles requises à cette fin ⁽¹⁵⁾.

À cet égard, il y a lieu d'observer ce qui suit :

a) Si, dans l'ensemble, l'accord de coopération à l'examen détermine assez précisément les missions de la Commission interrégionale de l'emballage, une réserve doit toutefois être faite à propos de l'article 26, § 5.

En effet, cette disposition est en défaut d'indiquer de quelle manière concrète, notamment en exerçant quels types d'attributions, la Commission interrégionale

⁽¹⁵⁾ Voir sur ce point l'avis 39.387/VR, donné le 11 janvier 2006 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne reconnaissant l'ASBL "Abbaye de Villers-la-Ville" d'utilité publique.

de l'emballage peut "soutenir" les Régions qui le lui demandent en ce qui concerne l'organisation d'obligations de reprise portant sur d'autres déchets que les déchets d'emballages ⁽¹⁶⁾.

L'accord de coopération sera revu sur ce point.

b) Dès lors que, selon les termes utilisés par le commentaire des articles 23 et 24, la Commission interrégionale de l'emballage est une "institution *sui generis*", non soumise, par conséquent, à une forme juridique préexistante, l'accord de coopération doit contenir les dispositions permettant d'identifier, pour l'ensemble des attributions et des décisions qu'implique le fonctionnement de l'institution, quel est l'organe de celle-ci qui est compétent aux fins d'exercer telle attribution ou de prendre telle décision.

À cet égard, il convient de noter que, si l'accord de coopération contient des dispositions déterminant les attributions et pouvoirs respectifs de l'organe dénommé "organe de décision" et des membres du secrétariat permanent de la Commission interrégionale de l'emballage dans divers domaines spécifiques ou pour prendre des décisions déterminées, ces dispositions ne suffisent cependant pas à couvrir l'ensemble des attributions et des décisions qu'implique le fonctionnement de l'institution. Ainsi, pour ne prendre que deux exemples, on se demande quel est l'organe compétent pour prendre les décisions relatives au personnel de la Commission ou à l'introduction d'actions en justice.

En ce qui concerne le secrétariat permanent, on observe aussi que l'article 23, § 3, fait état d'"un directeur" et d'"un comité de direction, où sont représentées les 3 Régions". L'accord de coopération doit être complété pour déterminer les règles essentielles relatives à la nomination et aux attributions respectives de ces organes.

⁽¹⁶⁾ Le commentaire des articles 26 et 27, qui se limite à indiquer que "cette disposition permet à la Commission interrégionale de l'emballage de mettre son infrastructure et son expertise à la disposition des Régions", n'est guère plus précis sur ce point.

16. Selon l'article 23, § 1^{er}, alinéa 5,

"[a]u lieu de mettre du personnel à disposition, chaque gouvernement régional peut choisir, par année budgétaire, d'allouer des budgets spécifiques à la Commission de l'emballage pour l'engagement contractuel de son personnel propre".

Cette disposition appelle les observations suivantes :

a) C'est aux Parlements qu'il incombe de voter le budget des Régions ⁽¹⁷⁾.

Mieux vaut donc remplacer les mots "gouvernement régional" par le mot "Région".

b) Il ne peut être perdu de vue qu'en vertu de l'article 87, § 4, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, le Roi fixe les principes généraux du statut administratif et pécuniaire de l'État qui sont applicables au personnel des Communautés et des Régions ainsi qu'à celui des personnes morales de droit public qui dépendent des Communautés et des Régions. Ces principes ont notamment vocation à s'appliquer aux membres du personnel de la Commission interrégionale de l'emballage.

En vertu de l'article 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000, qui fixe lesdits principes, il est normalement satisfait aux besoins en personnel par des agents qui, conformément à l'article 1^{er}, § 2, du même arrêté, sont dans une situation statutaire.

Hormis l'hypothèse, non applicable en l'espèce, où les activités de la personne morale de droit public concernée entrent en concurrence avec d'autres opérateurs publics ou privés, l'article 2 de l'arrêté royal du 22 décembre 2000 ne permet l'engagement de personnes sous contrat de travail qu'

"aux fins exclusives :

1/ de répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, qu'il s'agisse soit de la mise en oeuvre d'actions limitées dans le temps, soit d'un surcroît extraordinaire de travail;

2/ de remplacer des agents en cas d'absence totale ou partielle, qu'ils soient ou non en activité de service, quand la durée de cette absence implique un remplacement et dont les modalités sont fixées dans le statut;

⁽¹⁷⁾ Article 177, alinéa 2, de la Constitution, et article 50, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

3/ d'accomplir des tâches auxiliaires ou spécifiques dont la liste est publiée au préalable par chaque exécutif ;

4/ de pourvoir à l'exécution de tâches exigeant des connaissances particulières ou une expérience large de haut niveau, toutes les deux pertinentes pour les tâches à exécuter".

C'est donc seulement si et dans la mesure où est établie la nécessité de réaliser l'un des objectifs qui viennent d'être indiqués, qu'il pourra être admis que la Commission interrégionale de l'emballage engage du personnel sous contrat de travail.

17. À l'article 27, 2/, le mot "urgentes", qui ne paraît pas avoir de raison d'être, devrait être omis.

18. En vertu de l'article 27, 3/, la Commission interrégionale de l'emballage formule des propositions ou des avis aux gouvernements régionaux concernant

"l'exemption du champ d'application du présent accord de coopération de certains déchets d'emballages pour des raisons d'hygiène ou de sécurité ou à cause du traitement spécifique qu'ils nécessitent".

Cette disposition doit être mise en rapport avec l'article 2, § 2, de la directive 94/62/CE précitée, qui précise que celle-ci

"s'applique sans préjudice des exigences existantes en matière de qualité des emballages telles que celles qui concernent la sécurité, la protection de la santé et l'hygiène des produits emballés".

Vu l'ambiguïté des mots "sans préjudice" dans cette disposition de la directive, il n'est pas certain qu'elle puisse être interprétée comme permettant aux États membres de prévoir que les mesures prises pour transposer la directive ne s'appliquent pas à certains déchets d'emballages pour des raisons d'hygiène ou de sécurité. Il est dès lors préférable que la disposition de l'accord de coopération soit revue de manière à confier à la Commission interrégionale de l'emballage une compétence d'avis lui permettant d'attirer l'attention des autorités sur les difficultés de l'application de l'accord de coopération pour des motifs de cette nature.

En revoyant le texte, les auteurs de l'accord de coopération auront aussi l'attention attirée sur le fait que l'article 2, § 2, de la directive 94/62/CE ne prévoit pas de disposition envisageant l'hypothèse où des déchets d'emballage nécessitent, pour reprendre les termes de la disposition à l'examen, un "traitement spécifique".

Article 29

19. Dès lors que, comme le confirme expressément le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, les fonctionnaires et agents chargés du contrôle de l'application de l'accord de coopération ont la qualité d'agent de police judiciaire, il doit être prévu, conformément à l'article 11, alinéa 3, 1/, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, que les intéressés prêtent serment en cette qualité.

20. En attribuant une force probante particulière aux procès-verbaux dressés par les fonctionnaires et les agents qui constatent des infractions, le paragraphe 1^{er}, alinéa 2, seconde 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 ⁽¹⁸⁾.

Il convient de préciser dans l'exposé des motifs les raisons pour lesquelles cette exception paraît justifiée.

21. Selon le paragraphe 3,

"[t]out responsable d'emballages, tout vendeur ou tout organisme agréé est tenu d'accorder, à tout moment et sans avertissement préalable, 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

"sont 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

⁽¹⁸⁾ Voir à cet égard divers arrêts de la Cour constitutionnelle, notamment les arrêts n^{os} 40/2000 du 6 avril 2000 et 16/2001 du 14 février 2001.

l'homme et par l'article 22 de la Constitution, peut couvrir notamment des locaux où sont exercées des activités professionnelles et commerciales ⁽¹⁹⁾.

Au regard de ces dispositions, l'intervention d'un juge constitue une garantie importante lorsqu'il s'agit de permettre qu'il soit pénétré dans les lieux en question à l'insu ou sans le consentement du propriétaire ou de son ayant droit. Dispenser d'une telle intervention, comme l'implique le texte à l'examen, n'est admissible que si cette dispense peut être justifiée par des raisons propres aux infractions concernées et est limitée à ce qui est strictement nécessaire pour réaliser l'objectif légitime poursuivi et si l'absence de la garantie d'une intervention judiciaire préalable est compensée par d'autres garanties suffisantes pour éviter les abus ⁽²⁰⁾.

En l'espèce, en l'état du dossier, il n'apparaît pas que les conditions qui viennent d'être énoncées soient remplies. En effet, l'exposé des motifs ne dit mot des raisons pour lesquelles l'intervention d'un juge n'est pas prévue pour permettre l'accès aux locaux sans le consentement du responsable d'emballages, du vendeur ou de l'organisme agréé. En outre, il n'est pas prévu de garantie particulière pour éviter les abus, puisqu'au contraire, c'est "à tout moment", "sans avertissement préalable" et en tous locaux où sont exercées les activités visées, qu'est donné le pouvoir de pénétrer dans les lieux.

Le paragraphe 3 sera revu pour tenir compte de cette observation.

⁽¹⁹⁾ Voir notamment la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, notamment les arrêts suivants : 16 décembre 1992, Niemietz c. Allemagne; 25 février 1993, Funke, Crémieux et Mialhe c. France; 12 avril 2002, Société Colas Est e.a. c. France, 16 avril 2002, §§ 40 à 42. Dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, voir notamment les arrêts n° 105/2007 du 19 juillet 2007 et n° 154/2007 du 19 décembre 2007. Sur ce sujet, lire encore D. YERNAULT, "Les pouvoirs d'investigation de l'administration face à la délinquance économique : les locaux professionnels et l'article 8 de la Convention européenne", *Rev. trim. dr. h.*, 1994, pp. 117 et s.

⁽²⁰⁾ Voir notamment sur ce point les arrêts précités de la Cour constitutionnelle n°s 105/2007 du 19 juillet 2007 et 154/2007 du 19 décembre 2007.

Article 32

22. Parmi les dispositions que contient l'article à l'examen, il en est plusieurs qui s'appliquent uniquement ou ne peuvent s'appliquer qu'à des personnes morales.

Dans ces hypothèses, nonobstant l'article 41*bis* du Code pénal, il est dépourvu de toute raison d'être de prévoir une peine d'emprisonnement.

Le texte sera revu en conséquence.

23. Au paragraphe 5, on se demande pour quels motifs admissibles au regard du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi il n'est pas prévu d'incriminer la méconnaissance des prescriptions de l'article 14 qui sont similaires ou analogues à des prescriptions figurant à l'article 13, § 1^{er}.

Le texte sera réexaminé et, le cas échéant, revu sur ce point.

Article 33

24. Selon le paragraphe 2, en cas de constatation d'une infraction, l'agent verbalisateur "décide si d'après lui, le fait est suffisamment sérieux pour justifier une poursuite pénale". Si c'est le cas ⁽²¹⁾, "il transmet le procès-verbal au procureur du Roi". Dans le cas contraire, "il envoie le procès-verbal aux membres du secrétariat permanent de la Commission interrégionale de l'emballage, désignés à cet effet par l'organe de décision de la Commission interrégionale de l'emballage, à la suite de quoi la procédure de l'article 34 sera appliquée".

⁽²¹⁾ Dans la version française de l'article 33, § 2, deuxième phrase, il est écrit "Le cas échéant,". Ces mots doivent être remplacés, comme dans la version néerlandaise, par les mots "En ce cas,".

Un tel système ne peut être admis, dès lors qu'il revient à priver le ministère public de son pouvoir d'apprécier s'il y a lieu ou non d'exercer l'action publique, et à méconnaître ainsi l'article 151, § 1^{er}, seconde phrase, de la Constitution, qui consacre le principe de l'indépendance du ministère public dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles.

Cette conclusion n'est pas contredite par l'arrêt de la Cour constitutionnelle n/ 170/2002 du 27 novembre 2002, invoqué par le commentaire des articles 33 et 34. En effet, l'arrêt en question se limite à relever que la compétence du législateur décretaal d'ériger certains actes en infraction implique celle de juger du niveau de gravité de l'atteinte à l'ordre public et que, dans cette perspective, le législateur décretaal est compétent pour décider que le manquement à certaines prescriptions qu'il a édictées est d'une gravité relative et que, bien qu'il s'agisse en réalité d'une infraction passible de peines correctionnelles, une telle peine n'est pas indiquée et qu'une forme de règlement administratif de l'action publique - en l'occurrence, un régime de transaction administrative - est préférable si les conditions qu'il détermine sont réunies. Ledit arrêt aborde ainsi uniquement la question de la compétence du législateur décretaal pour prendre des dispositions ayant l'objet indiqué. Il ne se prononce par contre en rien sur l'admissibilité d'un système tel que celui envisagé par la disposition à l'examen au regard de l'article 151, § 1^{er}, seconde phrase, de la Constitution.

Le paragraphe 2 doit donc être fondamentalement revu. Afin de concilier l'impératif d'efficacité poursuivi par la disposition à l'examen et celui, exposé ci-avant, déduit de l'article 151, § 1^{er}, seconde phrase, de la Constitution, il pourrait être envisagé de compléter la disposition par un mécanisme de communication au procureur du Roi des décisions par lesquelles l'agent verbalisateur estime que le fait n'est pas suffisamment sérieux pour justifier une poursuite pénale, ceci afin de permettre ainsi au parquet de s'y opposer dans un délai à déterminer, d'exercer d'éventuelles poursuites ou de faire usage des pouvoirs que les articles 216*bis* et 216*ter* du Code d'instruction criminelle attribuent au ministère public.

25. Les paragraphes 4, 5 et 6 doivent être complétés pour prendre en considération l'existence des pouvoirs que les articles 216*bis* et 216*ter* du Code d'instruction criminelle attribuent au ministère public.

Article 34

26. La question se pose de savoir si l'amende administrative dont la disposition à l'examen organise le régime présente un caractère pénal au sens, tout particulièrement, de l'article 6 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Selon le commentaire de l'article 31,

"l'amende administrative ne possède aucunement un caractère pénal [dès lors que], dans tous les cas, l'amende est limitée à un maximum qui, lorsqu'on prévoit tant une amende administrative que pénale pour une même infraction, sera toujours inférieur au niveau de l'amende pénale".

Sans doute peut-on admettre que, dans certaines hypothèses, spécialement lorsqu'elle est destinée à s'appliquer à une catégorie déterminée de personnes qui ont un lien particulier avec les autorités chargées de l'application de l'accord de coopération - comme tel est le cas des organismes agréés en vertu de celui-ci - et qu'en outre elle est d'un montant réduit, l'amende administrative dont la disposition à l'examen organise le régime ne présente pas un caractère pénal. Toutefois, dans d'autres hypothèses, notamment quand elle s'applique aux responsables d'emballages en général et qu'il est difficilement contestable qu'elle poursuit un but tant répressif que préventif, elle doit être considérée, quel qu'en soit le montant, comme ayant un caractère pénal ⁽²²⁾.

Il convient toutefois de tenir compte de l'évolution récente de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui, sans mettre en cause de manière fondamentale les principes rappelés ci-avant, tend à considérer que certaines affaires recevant la qualification de pénales au sens de l'article 6 précité peuvent ne pas "fai[re] [...] partie du noyau dur du droit pénal, les garanties offertes par le volet pénal de

⁽²²⁾ Dans un sens analogue, voir par exemple l'avis 23.417/2, donné le 18 janvier 1995 sur l'avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-capitale du 27 avril 1995 relative aux services de taxis et services de location de voitures avec chauffeur (*Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 1994-1995, n/ A-368/1, pp. 47 et 48).

l'article 6 ne d[evant] pas nécessairement s'appliquer [en conséquence] dans toute leur rigueur" ⁽²³⁾.

Ceci étant, indépendamment même de la question de savoir si les sanctions administratives prévues par l'accord de coopération peuvent ou non être qualifiées comme "faisant partie du noyau dur du droit pénal" au sens de cette jurisprudence, l'atténuation éventuelle des garanties tirées de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne saurait aller jusqu'à dispenser du respect de celles dont il sera question ci-après.

27. L'article 34 doit être revu afin de préciser un certain nombre de dispositions relatives à la procédure :

a) Au paragraphe 2, dans la première phrase, il convient de déterminer à partir de quelle circonstance court le délai de six mois qui y est prévu.

⁽²³⁾ Cour eur. dr. h., Gde Ch., Jussila c. Finlande, 23 novembre 2006, § 43. La Cour y expose notamment ce qui suit :
"[...] S'il faut garder à l'esprit que les procédures pénales, qui ont pour objet la détermination de la responsabilité pénale et l'imposition de mesures à caractère répressif et dissuasif, revêtent une certaine gravité, il va de soi que certaines d'entre elles ne comportent aucun caractère infamant pour ceux qu'elles visent et que les «accusations en matière pénale» n'ont pas toutes le même poids. De surcroît, en adoptant une interprétation autonome de la notion d'«accusation en matière pénale» par application des critères *Engel*, les organes de la Convention ont jeté les bases d'une extension progressive de l'application du volet pénal de l'article 6 à des domaines qui ne relèvent pas formellement des catégories traditionnelles du droit pénal, telles que les contraventions administratives (*Öztürk c. Allemagne*), les punitions pour manquement à la discipline pénitentiaire (*Campbell et Fell c. Royaume-Uni*, arrêt du 28 juin 1984, série A n° 80), les infractions douanières (*Salabiaku c. France*, arrêt du 7 octobre 1988, série A n° 141-A), les sanctions pécuniaires infligées pour violation du droit de la concurrence (*Société Stenuit c. France*, arrêt du 27 février 1992, série A n° 232-A) et les amendes infligées par des juridictions financières (*Guisset c. France*, n° 33933/96, CEDH 2000-IX). Les majorations d'impôt ne faisant pas partie du noyau dur du droit pénal, les garanties offertes par le volet pénal de l'article 6 ne doivent pas nécessairement s'appliquer dans toute leur rigueur (voir les arrêts *Bendenoun et Janosevic*, [23 juillet 2002], § 46 et § 81 respectivement, dans lesquels la Cour a jugé que des autorités administratives ou des organes non judiciaires statuant en premier ressort pouvaient infliger des sanctions pénales sans enfreindre l'article 6 § 1, et, *a contrario*, l'arrêt *Findlay c. Royaume-Uni*, précité)".

b) Le paragraphe 4 prévoit la signification de la décision

"par le biais d'un courrier postal recommandé ou par exploit d'huissier, dans un délai de quatre semaines suivant la prise de décision".

Cependant, conformément à l'article 32 du Code judiciaire, le terme "signification" est réservé à l'exploit d'huissier, alors que le terme "notification" concerne le pli postal.

La même disposition n'attache aucune sanction au dépassement du délai de quatre semaines.

De plus, afin d'éviter des difficultés de computation de délai, il semble préférable de fixer le délai à un mois ⁽²⁴⁾ prenant cours à la date de la décision.

c) Dans le texte français, le paragraphe 7 prévoit un "appel" de la décision des membres du Secrétariat permanent auprès du Tribunal de première instance de Bruxelles.

Techniquement, il ne s'agit pas d'un appel mais d'un recours au sens large au premier degré de juridiction; il convient donc d'utiliser le mot "recours".

S'agissant d'une procédure civile, il faut préciser que ce recours est introduit par requête contradictoire sur la base des articles 1034*bis* et suivants du Code judiciaire.

d) La troisième phrase du paragraphe 7 est rédigée comme suit :

"Le délai pour faire appel s'élève à trois mois, à compter du jour suivant la signification de la décision".

Vu la nécessité de prévoir une sanction au dépassement du délai et compte tenu également des observations qui précèdent, cette phrase devrait être remplacée par les phrases suivantes :

"Le délai pour exercer le recours est de trois mois à partir de la notification ou de la signification de la décision. Ce délai est prescrit à peine de déchéance".

⁽²⁴⁾ Voir l'article 54 du Code judiciaire.

Dans la mesure où s'appliquent les articles 52, 53*bis* et 54 du Code judiciaire, aucune précision supplémentaire ne doit être apportée au sujet de la prise de cours du délai.

28. Selon le paragraphe 7, le recours que cette disposition ouvre à la personne sanctionnée ne suspend pas la décision contestée.

Or, si, selon la jurisprudence actuelle de la Cour européenne des droits de l'homme, il ne paraît plus requis que, pour l'ensemble des accusations pénales au sens de l'article 6 de la Convention européenne, le recours judiciaire requis en vertu de cette même disposition revête un caractère suspensif de plein droit, il n'en reste pas moins que les États ne peuvent recourir à une exécution provisoire d'une mesure à caractère répressif pendant la durée de la procédure judiciaire subséquente "que dans de limites raisonnables ménageant un juste équilibre entre les intérêts en jeu" ⁽²⁵⁾.

⁽²⁵⁾ Cour eur. dr. h., Janosevic c. Suède, § 106. Cet arrêt y expose ce qui suit :
"La Cour constate que ni l'article 6 ni d'ailleurs aucune autre disposition de la Convention ne peuvent passer pour exclure en principe que des mesures d'exécution soient prises avant que des décisions relatives à des majorations d'impôt ne soient devenues définitives. De plus, on trouve dans la législation d'autres États contractants des dispositions autorisant une prompt exécution de certaines sanctions pénales. Cependant, considérant qu'une exécution rapide de majorations d'impôt peut entraîner des conséquences graves pour la personne concernée et l'entraver dans sa défense lors de la procédure en justice ultérieure, les États sont tenus de ne recourir à pareille exécution que dans des limites raisonnables ménageant un juste équilibre entre les intérêts en jeu, de la même manière que les présomptions jouent en droit pénal. Cela est particulièrement important dans des affaires telles que l'espèce, où les mesures d'exécution ont été prises à partir de décisions de l'administration fiscale, c'est-à-dire avant qu'un tribunal n'ait décidé s'il y avait lieu de payer les majorations en question."
Il est également renvoyé à la décision Paulow c. Finlande, du 16 février 2006, qui contient, dans une affaire portant sur des majorations fiscales, la considération suivante :
"The Court notes that while neither Article 6 nor, indeed, any other provision of the Convention can be seen as excluding, in principle, enforcement measures being taken before decisions on tax surcharges have become final, States are required to confine such enforcement within reasonable limits that strike a fair balance between the interests involved".

L'article 34, § 7, doit être revu à la lumière des considérations qui précèdent. Il pourrait être envisagé de prévoir un mécanisme par lequel le Tribunal de première instance de Bruxelles serait habilité à suspendre l'exécution de la décision d'imposer une amende, faisant l'objet du recours, si cette exécution peut entraîner des conséquences graves pour la personne concernée.

29. L'accord de coopération doit aussi être complété pour tenir compte de ce que :

a) d'une part, lorsque, comme tel est le cas dans le présent accord de coopération, un comportement peut faire l'objet, tantôt d'une amende administrative, tantôt d'une sanction prononcée par une juridiction pénale, et que n'est pas exclue l'application de l'article 85 du Code pénal pour l'application de cette seconde sanction, il résulte du principe constitutionnel de l'égalité devant la loi que le juge saisi d'un recours contre la décision relative à l'amende administrative doit, en principe, pouvoir réduire celle-ci au-dessous du minimum légal s'il existe des circonstances atténuantes ⁽²⁶⁾;

b) d'autre part, dès lors qu'est adopté un dispositif à caractère pénal avec cette conséquence que le sursis à l'exécution des peines peut être appliqué aux personnes poursuivies devant les juridictions pénales, il n'est pas compatible avec le principe constitutionnel de l'égalité devant la loi qu'une mesure identique ne puisse être appliquée aux personnes qui exercent un recours juridictionnel contre la décision relative à une amende administrative ⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Voir sur ce point, notamment, l'avis 38.345/4, donné le 25 mai 2005 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2004-2005, n° 165/1, pp. 31 et 32) et les arrêts de la Cour constitutionnelle que cite cet avis, ainsi que l'avis 43.509/4, donné le 20 novembre 2007 sur l'avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2007-2008, n° 771/1, p. 60).

⁽²⁷⁾ *Ibid.*

Article 36

30. À l'alinéa 1^{er}, il est écrit que

"[l]e présent accord de coopération [...] remplace, dès son entrée vigueur, l'accord de coopération du 30 mai 1996 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages ".

Il serait préférable de rédiger cette disposition sous la forme d'une abrogation de l'accord de coopération du 30 mai 1996, qui devrait faire l'objet d'un article séparé.

Quant aux avant-projets de décrets et d'ordonnance

31. La formule utilisée à l'article 2, première phrase, de chacun des avant-projets de décrets et d'ordonnance pour donner l'assentiment envisagé n'est pas conforme aux usages de la légistique en la matière.

Il y a lieu de rédiger la première phrase comme suit :

"Assentiment est donné à l'accord de coopération..." ⁽²⁸⁾.

32. L'article 2 des avant-projets de décrets et d'ordonnance contient une seconde phrase, prévoyant que les dispositions de l'accord de coopération "sont directement applicables et ont force de décret [ou d'ordonnance]" dans la Région concernée.

Outre le fait que le caractère directement applicable de l'accord de coopération résulte déjà de l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de ce dernier, pareille disposition n'a pas sa place dans un acte législatif d'assentiment à un accord de coopération, ses effets et sa portée résultant de son économie propre et non de la qualification qui lui est donnée par le législateur.

⁽²⁸⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, loc. cit., §§ 210 à 210.2, formule F-4-1-5.

Quant à la mention selon laquelle l'accord de coopération a force de décret ou d'ordonnance, elle est superflue, pareil effet se déduisant de l'acte législatif lui-même.

La seconde phrase de l'article 2 des avant-projets sera donc omise.

33. L'avant-projet de décret de la Région wallonne doit, conformément à l'article 5, alinéa 1^{er}, 2/, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 17 juillet 1997 relatif au contrôle administratif et budgétaire, recevoir l'accord du Ministre du budget.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier communiqué par la Région wallonne que cette formalité aurait été accomplie.

Il appartiendra au Gouvernement wallon de veiller à l'accomplissement de celle-ci.

Les chambres réunies étaient composées comme suit :

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. LEWALLE,	conseillers d'État,
	J. BAERT,	
	J. SMETS,	
	P. VANDERNOOT,	
	E. BREWAEYS,	
	M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
	G. de LEVAL,	
Mesdames	C. GIGOT,	greffiers.
	G. VERBERCKMOES,	

Les rapports ont été rédigés par MM. B. JADOT et P. DEPUYDT, premiers auditeurs chef de section.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

R. ANDERSEN