



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.706/4
du 2 juillet 2018

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération du XX/XX/201X 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'

Le 11 juin 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Agriculture, de la Nature, de la Forêt, de la Ruralité, du Tourisme, du Patrimoine et délégué à la Grande Région de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération du XX/XX/201X 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'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 2 juillet 2018. La chambre était composée de Jacques JAUMOTTE, président du Conseil d'État, Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO, conseiller d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 2 juillet 2018.

*

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

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

FORMALITÉS PRÉALABLES

Conformément à l'article 3 du décret du 11 avril 2014 'visant à la mise en œuvre des résolutions de la Conférence des Nations unies sur les femmes à Pékin de septembre 1995 et intégrant la dimension du genre dans l'ensemble des politiques régionales', chaque Ministre est tenu d'établir, dans le cadre des politiques, actions et mesures relevant de sa compétence, pour chaque projet d'acte législatif et réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes, dit « test genre ».

Il ne ressort pas du dossier remis à la section de législation que cette formalité aurait été accomplie¹. L'auteur de l'avant-projet veillera à son accomplissement.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Dans son avis n° 63.373/VR/1-4 donné le 14 juin 2018 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du 20 mars 2018 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes', la section de législation a fait les observations suivantes :

« 2. L'accord de coopération actuellement à l'examen prévoit, d'une part, la conclusion d'accords de coopération d'exécution en vue de régler toute une série de matières envisagées par l'accord actuel et dispose, d'autre part, qu'un certain nombre de matières seront décidées par des organes et institutions donnés. L'avis abordera successivement les deux points.

3.1. L'article 5 de l'accord prévoit que la mise en œuvre peut être assurée par des accords de coopération d'exécution conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et que les parties adoptent ces accords dans la mesure où leurs compétences sont concernées conformément à l'article 4, § 1^{er}.

3.2. L'accord envisage différentes matières qui feront l'objet d'un ou de plusieurs accords de coopération d'exécution.

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

¹ La note au Gouvernement indique sous la rubrique « rapport genre » : « sans objet ».

L'article 10 de l'accord dispose que les procédures et modalités relatives au fonctionnement du Comité sont fixées dans un accord de coopération d'exécution. Il est ensuite précisé que ce dernier contient la procédure de représentation, de coordination, de délibération et de décision relative aux tâches coordonnées visées à l'article 7, § 2, en ce compris une possibilité de coordination par voie écrite, la procédure de demande d'avis faite au Conseil scientifique national des espèces exotiques envahissantes, la supervision du fonctionnement général du Secrétariat scientifique national des espèces exotiques envahissantes visée à l'article 7, § 3, et les procédures pour la participation des parties prenantes aux discussions de certains points de l'ordre du jour.

L'article 16, § 3, de l'accord prévoit que les modalités d'exécution concernant le recrutement et le statut de deux équivalents temps plein pour le Secrétariat scientifique national des espèces exotiques envahissantes et concernant l'intervention de l'Institut Royal des Sciences naturelles de Belgique actant comme institution hôte de ce Secrétariat seront fixées dans un accord de coopération d'exécution.

Aux termes de l'article 23, deuxième phrase, de l'accord, les modalités de la procédure de collaboration entre la Plateforme belge de la Biodiversité et le Secrétariat national scientifique des espèces exotiques envahissantes sont fixées dans un accord de coopération d'exécution.

Conformément à l'article 32 de l'accord, les parties peuvent adopter une liste nationale d'espèces exotiques envahissantes sous la forme d'un accord de coopération d'exécution. Les restrictions visées à l'article 7, paragraphe 1, du règlement EEE sont applicables aux espèces figurant dans cette liste nationale. Chaque autorité compétente décide s'il y a lieu d'appliquer les mesures visées aux articles 13 à 17 et 19 à 20 du règlement EEE.

L'article 57, § 2, de l'accord prévoit qu'un accord de coopération d'exécution est élaboré en vue de fixer les modalités de coordination au niveau belge pour l'élaboration du rapport de mise en œuvre national; conformément à l'article 57, § 2, de l'accord, l'accord de coopération d'exécution fixera :

1° les délais pour la procédure d'envoi du premier rapport des autorités compétentes visé au paragraphe 1 au Secrétariat scientifique national ;

2° les modalités pratiques de soumission du rapport à la Commission européenne, dont par le biais des moyens électroniques ;

3° les éléments issus du format technique pour l'établissement du rapport visés à l'article 24.4 du Règlement EEE qui exigent une prise en charge coordonnée en termes de contenu par le Secrétariat scientifique national ainsi que les éléments qui ont trait uniquement à la compilation de données et leur agrégation ;

4° les modalités pratiques relatives aux informations requises conformément à l'article 24 du règlement ainsi que les modalités de rapportage de ces éléments'.

3.3. Outre que certaines des délégations précitées ont été définies assez largement (voir, par exemple, les articles 10 et 32 de l'accord de coopération), tandis que d'autres ont été formulées de manière plus restrictive (par exemple l'article 57, § 2, de l'accord de coopération), il y a lieu de constater que ces délégations portent sur la matière relative à la protection d'un environnement sain, en principe réservée au législateur (article 23, alinéa 3, 4°, de la Constitution) et contiennent une limitation du droit au respect des biens (article 16 de la Constitution). On examinera plus avant dans

quelle mesure les délégations concernent des matières visées à l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980.

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

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

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

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

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

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

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

Ce principe s'accroît encore lorsque la matière traitée par l'accord de coopération touche à des matières réservées au législateur, comme c'est le cas de la création d'organismes d'intérêt public conjoints soumis à l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980³⁻⁴. Il en va de même lorsque, comme en l'espèce, l'accord de coopération concerne le droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution et le droit de propriété garanti par l'article 16 de la Constitution.

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

3.6. Compte tenu de ce qui précède, le fait de prévoir des accords de coopération d'exécution ultérieurs doit par conséquent être conforme au principe de légalité, tel qu'il est exprimé en l'occurrence dans les articles 16 et 23 de la Constitution et dans l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il s'ensuit que les éléments essentiels des procédures et modalités relatives au fonctionnement du Comité national des espèces exotiques envahissantes doivent être réglés dans l'accord de coopération même et que ces matières ne peuvent pas, dès lors, être réglées entièrement dans un accord de coopération d'exécution tel qu'il est défini à l'article 10 de l'accord de coopération.

Enfin, il convient d'observer qu'à titre de dispositions réglementaires, les accords de coopération d'exécution prévus par l'accord de coopération doivent faire l'objet d'une publication au *Moniteur belge*.

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

³ Note de bas de page n° 3 de l'avis cité : Voir par exemple, en ce sens, avant la Sixième réforme de l'État, l'avis 45.023/2/V donné le 8 septembre 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 8 janvier 2009 'portant assentiment à l'accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles le 24 octobre 2008 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française' (*Doc. parl.*, Parl. Com. Fr., 2008-2009, n° 615/1), l'avis 50.243/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 20 décembre 2011 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne créant une Ecole d'Administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne' (*Doc. parl.*, Parl. Com. Fr., 2011-2012, n° 281/1) et l'avis 50.244/2 donné le 26 septembre 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 26 janvier 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 10 novembre 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne créant une Ecole d'administration publique commune à la Communauté française et à la Région wallonne' (*Doc. parl.*, Par. Wall., 2011-2012, n° 516/1).

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

Si certaines décisions ou propositions de ces organes sont soumises par l'accord à l'examen à l'approbation ou à la décision de la Conférence interministérielle de l'environnement⁵, tel n'est pas le cas des pouvoirs conférés aux dits organes par d'autres dispositions, énumérées ci-après.

Ainsi, pour le Comité national, l'on relève :⁶

1° l'article 7, § 2, 4°, 5°, 6°, 7°, 9° et 11°, 15°, relatif aux missions du Comité ;

2° l'article 26 relatif à la décision d'opérer ou non une évaluation des risques, la demande de la partie à l'accord de proposer d'ajouter ou de retirer une espèce de la liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union étant rejetée en cas de refus du Comité, étant entendu qu'en cas d'accord du Comité c'est à lui qu'il appartient de décider de soumettre ou pas la proposition à la Commission européenne ;

3° les articles 28, 29 et 31, qui confèrent à l'avis du Comité en matière de délivrance ou de retrait de permis un effet contraignant sur les parties à l'accord, lesquelles peuvent être, selon le cas, tenues de délivrer, refuser ou retirer le permis aux fins de se conformer à l'avis du Comité ;

4° l'article 38, § 2, qui prévoit que le Comité national fixe les mesures d'urgence conjointes à prendre par les parties ;

5° les articles 42, 44 et 45 qui confèrent au Comité le pouvoir de fixer les mesures de coopération à mettre en place concernant les espèces exotiques envahissantes préoccupantes au niveau régional et pour les espèces indigènes de l'Union ;

6° les pouvoirs de décision conférés au Comité par les articles 48, 49 et 50.

S'agissant du Conseil scientifique national, l'on relève l'article 14 qui a trait au règlement d'ordre intérieur du Conseil.

Concernant le Secrétariat scientifique, est concerné l'article 15, 12° et 13°, relatif aux missions du secrétariat.

4.2. Les différents pouvoirs de décision ainsi conférés à ces organes, dépourvus de la personnalité juridique, apparaissent, bien que cela ne soit pas toujours évident à déterminer, comme participant d'un pouvoir de décision individuelle⁷, ou comme relevant de l'exercice d'un pouvoir réglementaire⁸⁻⁹.

Or, concernant l'attribution de pouvoirs de nature réglementaire, les principes déduits de la responsabilité politique des ministres et celui de l'unité du pouvoir réglementaire au sein de chaque collectivité ne sont pas conciliables avec l'octroi d'un

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

⁶ Note de bas de page n° 6 de l'avis cité : Certes, s'agissant des décisions du Comité national, la Conférence interministérielle de l'environnement est appelée à se prononcer sur celles-ci, mais uniquement au cas où un consensus ne peut être atteint (voir l'article 9, § 2, de l'accord).

⁷ Note de bas de page n° 7 de l'avis cité : Par exemple, les pouvoirs conférés au Comité en matière de permis par les articles 28, 29 et 31.

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

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

pouvoir réglementaire aux agents d'une administration, ni *a fortiori*, à des organes composés d'agents et de tiers qui ne répondent pas politiquement de leurs actes devant les représentants de la Nation. Une subdélégation à de telles autorités n'est exceptionnellement concevable que si elle concerne la détermination de mesures de pure administration ou de nature essentiellement technique¹⁰. Or, si, en l'espèce, la matière recèle des aspects scientifiques évidents, il n'en demeure pas moins que les pouvoirs que l'accord de coopération entend déléguer ont une importance telle au regard du droit de propriété et du droit à la protection d'un environnement sain, garantis par les articles 16 et 23 de la Constitution, que l'on ne peut considérer que les délégations concernées portent sur des 'mesures de pure administration' ou sont toutes de 'nature essentiellement technique'.

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

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

Sous réserve de l'observation générale ci-avant relative aux accords de coopération d'exécution, il reste toutefois que, conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, les mesures à caractère réglementaire qui pourvoient à l'exécution d'un accord de coopération auquel le législateur a donné son assentiment doivent être adoptées par la voie d'un accord de coopération d'exécution¹¹.

5. Il est recommandé d'encore soumettre le texte de l'accord de coopération à un contrôle approfondi sur le plan légistique et rédactionnel. On peut relever à titre d'exemples ce qui suit :

- à l'article 1^{er}, 2°, on supprimera les mots 'ci-après Règlement EEE' ;
- dans le texte néerlandais de l'article 1^{er}, 5°, il y a lieu d'insérer le mot 'door' après les mots 'door België of' ;
- à l'article 2, § 2, i), les mots 'ci-après liste nationale' doivent être supprimés (voir en effet l'article 1^{er}, 4°) ;
- à l'article 2, § 3, m), on remplacera les mots 'les parties' par les mots 'une des parties' ;
- à l'article 7, § 2, 7°, il convient de remplacer la référence à l'article 18 du règlement EEE par une référence à son article 17 ;

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

¹¹ Comme le prévoit l'article 32 de l'accord s'agissant de l'adoption de la liste nationale d'espèces exotiques envahissantes, mais comme ne le prévoient pas les articles 33 et 34 relatifs à la modification de la même liste.

- l'article 7, § 2, 15°, doit préciser que c'est l'article 22 'du Règlement EEE' qui est visé ;
- dans le texte néerlandais de l'article 21, § 3, les mots 'Interministeriële CIE' doivent être remplacés par 'ICL' ;
- à l'article 26, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, on remplacera '§ 1^{er}' par 'alinéa 1^{er}' ;
- la division du chapitre 3 'Liste nationale' du titre IV sera revue de manière à ne laisser aucun article en dehors de la division en sections ;
- à l'article 35, il manque un § 2 ;
- dans la section 2 'Notification', le texte néerlandais doit commencer par un nouvel article (et donc pas par un § 4 de l'article 35) ;
- à l'article 37, il manque un § 1^{er} ;
- à l'article 37, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, il convient de remplacer 'l'article 15, paragraphe 1^{er}, 2°' par 'l'article 15, § 2, alinéa 2, 2°' ;
- à l'article 37, § 1^{er}, alinéa 2, on remplacera les mots 'aux articles 24, paragraphe 2' par les mots 'aux articles 24, § 3' ;
- à l'article 37, § 1^{er}, alinéa 2, 7°, les mots 'si applicable' n'apparaissent pas dans le texte néerlandais ;
- à l'article 38, § 2, alinéa 2, il y a lieu de supprimer le mot 'autres' (voir en effet la définition donnée à l'article 1^{er}, 1°) ;
- dans le texte néerlandais de l'article 39, § 2 et § 5, alinéas 2 et 3, les mots 'dertien dagen' doivent chaque fois être remplacés par les mots 'dertig dagen' ;
- dans le texte néerlandais de l'article 40, § 4, on remplacera les mots 'dertien maanden' par les mots 'dertig maanden' ;
- à l'article 47, il y a lieu d'ajouter les mots 'et en informe les autres États membres' après les mots 'le notifie immédiatement à la Commission européenne' (voir en effet l'article 16, paragraphe 2, du règlement EEE) ;
- dans l'intitulé du titre IX, on supprimera les mots 'Responsabilité et' ;
- à l'article 52, § 2, il convient de remplacer les mots 'pour autant que l'ensemble des compétences des contributeurs' par les mots 'pour autant que les compétences de l'ensemble des contributeurs'.

6. L'ensemble de l'accord de coopération sera revu à la lumière de ces observations.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES RELATIVES À L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 4

7. L'article 4, § 1^{er}, de l'accord de coopération dispose que

'Les parties exécutent les dispositions du présent accord de coopération dans le respect des compétences qui leur sont octroyées conformément à la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles'.

Cette disposition perd de vue que d'autres instruments juridiques règlent la répartition des compétences entre les différents niveaux de pouvoir en Belgique : ainsi n'est-il pas fait mention de la Constitution, de la loi spéciale du 12 janvier 1989

‘relative aux institutions bruxelloises’ ni de la loi du 31 décembre 1983 ‘de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone’.

Plus fondamentalement, il va de soi que chacune des parties à l’accord sera tenue, dans l’exécution de celui-ci, de respecter les règles répartitrices de compétences ainsi prévues par l’ensemble des normes supérieures rappelées ci-avant.

L’article 4, § 1^{er}, est inutile et prête par ailleurs à confusion. Il sera donc omis.

Pour des motifs similaires, il en va de même des mots ‘tant qu’elle respecte les règles de répartition des compétences visées au paragraphe 1^{er}’, et *mutatis mutandis*, des mots ‘et le droit européen’, qui figurent au paragraphe 2 de la disposition à l’examen.

L’article 5, alinéa 2, de l’accord de coopération sera revu en conséquence.

Article 7

8.1. Invité à préciser ce que vise l’article 7, § 2, 2°, de l’accord de coopération, où les conditions sont liées entre elles par les conjonctions ‘ou’...‘et’...‘ou’, le délégué a répondu ce qui suit :

‘Il convient de lire cette disposition en deux temps.

Le premier volet vise à déterminer les deux types d’espèces concernées (espèces UE ou espèces de la liste nationale) et est repris comme suit dans le libellé ‘het formuleren van een advies over de vergunningsaanvragen vermeld in artikel 8 en 9 van de IUS Verordening indien deze betrekking hebben op eenzelfde voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soort of op eenzelfde invasieve uitheemse soort uit de nationale lijst’.

Le OF est donc alternatif entre les deux types d’espèces.

Le deuxième volet ajoute un critère cumulatif au premier volet et vise lui aussi deux cas de figure : ‘en door dezelfde aanvrager ingediend worden bij meer dan een partij of duidelijk aan elkaar gekoppeld’.

Le OF est donc alternatif entre le type de demande.

1° cas de figure : une même demande concerne à la fois l’autorité fédérale (demande d’importation) et une région (demande de détention) – par ex le Zoo d’Anvers fait une demande d’importation d’une espèce interdite au niveau UE et fait concomitamment la même demande au niveau flamand pour la détention.

2° cas de figure : il n’y a pas deux demandes identiques introduites concomitamment aux autorités mais vu les espèces concernées et le nombre d’espèces (ou vu le nom de l’importateur/détenteur final), le Comité IAS peut en inférer qu’il s’agit en fait des mêmes espèces’.

Il est recommandé de préciser dans le texte de l’accord de coopération que la disposition doit être lue en deux temps. À cet effet, il peut être envisagé d’utiliser des tirets pour les conditions qui doivent être lues cumulativement, chacun de ces tirets contenant deux conditions alternatives.

8.2. Interrogé quant au statut juridique du membre visé à l’article 7, § 2, 12°, a), le délégué a précisé que ce dernier ne représente pas la Belgique en tant qu’État membre (*non pas*, dès lors, ‘représentant la Belgique’), mais intervient uniquement en sa qualité d’expert :

‘La Belgique n’intervient nullement dans le fonctionnement du Forum scientifique et l’expert désigné par la Belgique ne passe pas par une autorité publique pour valider ses opinions’.

Il est recommandé d’adapter le texte de l’accord de coopération dans le sens mentionné par le délégué en remplaçant les mots ‘du membre effectif représentant la Belgique’ par ‘du membre effectif belge’.

Article 8

9. L’article 8, § 1^{er}, 1^o, de l’accord de coopération prévoit que le Comité est composé du président, choisi par les membres du Comité en son sein, selon le principe d’une présidence tournante entre les institutions visées aux points 2^o à 5^o. Interrogé sur la question de savoir si le président continue ou non d’intervenir en tant que représentant de son autorité compétente, le délégué a expliqué que le texte de l’accord de coopération réserve les deux hypothèses :

‘Le président est l’un des membres du Comité désignés par l’une des autorités visés sous 2 à 5. La disposition n’exclut pas qu’il soit remplacé en tant que représentant de l’administration qui l’a désigné, notamment si plusieurs représentants ont été désignés par son administration’.

Il est recommandé de faire figurer cette précision dans l’exposé des motifs.

Articles 12 à 14

10.1. La composition du Conseil scientifique national des espèces exotiques envahissantes est sujette à critiques et à questions.

10.2. L’on note un déséquilibre dans la représentation des différents niveaux de pouvoir qui le composent. Ainsi, outre le Secrétariat scientifique national des espèces exotiques envahissantes, la Région wallonne dispose d’un membre, la Région bruxelloise d’un membre, l’autorité fédérale de deux membres, et l’autorité flamande, de trois membres.

Certes, ce déséquilibre dans la représentation pourrait être compensé par la circonstance que les membres ainsi désignés le sont en nombre ‘minimum’, mais l’article 12 de l’accord ne contient pas de disposition qui soit de nature à garantir que la désignation de plusieurs membres, par un même niveau de pouvoir, doive permettre de garantir une représentation équilibrée de chacun de ceux-ci. Plus encore, le fait que le nombre de membres par niveau de pouvoir puisse être supérieur à un pourrait aboutir à augmenter la surprésentation de l’un ou l’autre de ceux-ci.

Certes également, les membres relevant de l’autorité fédérale et de l’autorité flamande visés au paragraphe 1^{er}, 7^o et 8^o, sont membres pour les aspects liés aux espèces marines en ce qui concerne l’autorité fédérale, et pour les aspects liés aux espèces des estuaires et marines pour ce qui concerne l’autorité flamande. Il reste que l’on n’aperçoit pas clairement la portée de cette limite : signifie-t-elle que les membres concernés s’abstiendront ou seront absents lors de la réunion du Conseil scientifique national pour les autres aspects ? Seront-ils alors pris en compte – ou pas – pour le quorum de présence fixé à l’article 13 de l’accord ?

Enfin, le déséquilibre relevé ci-avant risque également de s’accroître par la désignation du membre visé à l’article 12, § 1^{er}, 11^o, étant ‘toute autre personne [...] appartenant à une institution scientifique publique au niveau belge, sur proposition du

Conseil scientifique national', le dispositif à l'examen s'abstenant de préciser par quelle autorité cette personne sera désignée.

Ce déséquilibre n'est pas sans conséquence et risque de s'accroître encore, dès lors que l'article 13 de l'accord prévoit que le Conseil scientifique national peut se réunir valablement si seulement trois quarts de ses membres sont présents, outre le Président et le Secrétariat scientifique national des espèces exotiques envahissantes.

Certes, l'article 11, § 3, de l'accord prévoit que 'le Conseil scientifique national valide par consensus les projets d'avis visés au paragraphe 2 ainsi que toute autre information scientifique y relative qui serait soumise par le Secrétariat scientifique national des espèces exotiques envahissantes' et qu'«à défaut, les différents points de vue scientifiques émis sont reflétés dans l'avis du Conseil scientifique national». Il n'en reste pas moins que cette disposition ne permet pas de rencontrer la difficulté qui naît du quorum de présence de trois quarts des membres, et qui, pour les raisons exposées ci-avant, peut créer ou accroître le déséquilibre dans la représentation des niveaux de pouvoirs qui le composent.

10.3. Compte tenu des observations qui précèdent, il faudra veiller à ce que la composition du Conseil scientifique national des espèces exotiques envahissantes ne fasse pas obstacle à un fonctionnement équilibré. En outre, il est recommandé d'intégrer une explication du fonctionnement du Conseil précité sur ce point dans l'exposé des motifs.

Article 15

11. Invité à préciser quel 'document' est visé par l'article 15, § 2, 13°, de l'accord de coopération, le délégué a expliqué qu'il fallait entendre par là 'les preuves' mentionnées à l'article 4, paragraphe 4, c), du règlement EEE.

Afin d'assurer une bonne compréhension de la disposition, il est recommandé de faire figurer ces précisions dans l'exposé des motifs.

Articles 25 et 26

12. Invité à fournir des précisions concernant l'article 25, alinéa 2, de l'accord de coopération, qui prévoit que la procédure visée à l'article 24, § 2 et § 3, s'applique, tandis que l'article 26 de l'accord de coopération prévoit une tout autre procédure, le délégué a répondu ce qui suit :

'Nous avons fait référence à 24§2 et §3 afin de limiter les redondances et éviter de reprendre 24§2 et §3 sous l'article 26. Pour une demande de listage qui vient d'une partie, il faut donc respecter outre l'article 25 et 26, l'article 24§2 et §3. Comme cela vise une demande faite par la Belgique, le travail d'analyse scientifique est plus important pour le Comité qui doit déterminer s'il convient ou non de faire une analyse des risques. Ceci est différent de l'article 24 où la Belgique est saisie d'un dossier complet où seule il lui est demandé d'y réagir et de prendre position'.

Il est recommandé d'insérer cette précision dans l'exposé des motifs.

13. S'agissant de la réponse à la question de savoir si l'approbation de la Conférence interministérielle de l'environnement est requise pour les décisions du Comité visées à l'article 26 de l'accord de coopération, la réponse n'est pas claire : si l'article 25, deuxième phrase, qui rend applicable la procédure prévue par l'article 24, §§ 2 et 3, de l'accord, laisse entendre que la réponse est positive, la procédure mise en place par l'article 26 laisse entendre le contraire.

Interrogée sur ce point, la déléguée a répondu ce qui suit :

‘En fait, il y a deux processus décisionnels qui s’additionnent et qui doivent se lire ensemble :

- celui du Comité tel que prévu à l’article 26 : une fois que le Comité reçoit l’analyse des risques, il doit lui-même décider sur base de son expertise et sur base des résultats si elle peut justifier une demande de listage ou de retrait par la Belgique.

- le comité soumet ensuite à la CIE sa proposition et la CIE décide d’approuver ou non. Comme le prévoit l’article 21, seuls l’inscription ou le retrait doivent passer en CIE (il faut donc que le Comité détermine en amont ce qui peut être inscrit conformément au règlement ou retiré). Comme dans toute décision de la CIE, il y aura cependant une note explicative reprenant l’ensemble des demandes faites’.

L’article 26 de l’accord de coopération sera revu pour lever toute ambiguïté sur la procédure applicable dans chacune des hypothèses concernées.

Article 29

14. Invité à préciser pourquoi l’article 29, alinéa 2, de l’accord de coopération renvoie à ‘l’article 8.2 et 8.3 du Règlement EEE’, le délégué a donné la réponse suivante :

‘Artikel 8.2 en 8.3 zijn ook nog nuttig wanneer de vergunning geschorst wordt. Stel dat een vergunning van een bedrijf voor een bepaalde of onbepaalde duur geschorst wordt en haar activiteiten niet mag verder zetten, dan nog zal zij moeten zorgen dat de exoten in dergelijke omstandigheden bewaard of vervoerd worden dat zij geen risico inhouden voor de omgeving en dergelijke. Hetzelfde lijkt ons aan de orde te zijn wanneer een vergunning ingetrokken wordt. In dat geval moeten de voorwaarden bij vervoer van de exoten nageleefd worden, bijvoorbeeld wanneer het bedrijf zich ontdoet van de exemplaren waarvoor de vergunning ingetrokken wordt’.

Il est recommandé d’insérer ces explications dans l’exposé des motifs.

Article 37

15. Interrogé sur la question de savoir qui décide des mesures à intégrer dans la fiche conformément à l’article 37, alinéa 2, 5° à 9°, de l’accord de coopération, le délégué a répondu ce qui suit :

‘Il s’agit de propositions réalisées par le secrétariat scientifique sur base des éléments disponibles dans l’analyse de risque et dans la littérature scientifique. Cette fiche signalétique/descriptive est ensuite validée par le Conseil et aura valeur d’avis pour les mesures qui devraient être prises par le Comité une fois que l’inscription de l’espèce sur la liste européenne sera effective’.

Il est recommandé d’insérer cette précision dans l’exposé des motifs.

Article 42

16. Invité à préciser si l’article 42 de l’accord de coopération ne doit pas également prévoir une coopération avec des pays tiers, telle qu’elle est mentionnée à l’article 22, paragraphe 2, du règlement EEE, le délégué a répondu ce qui suit :

‘Vu la situation géographique de la Belgique, on a pensé logiquement aux États membres de l’UE limitrophes. Il n’était donc pas nécessaire de prévoir des OK avec des pays tiers. Avec le BREXIT, la donne peut en effet un peu changer. L’article 7, 15° pourrait être utilement utilisé en cas de besoin avec des pays tiers’.

Mieux vaut inscrire cette précision dans l'exposé des motifs.

Article 55

17. À la question de savoir s'il ne faut pas, à l'article 55 de l'accord de coopération, remplacer les mots 'animaux domestiques' par les mots 'animaux de compagnie' afin d'harmoniser la disposition avec l'article 31 du règlement EEE, le délégué a donné la réponse suivante :

'Actuellement, au niveau juridique et au niveau régional, c'est toujours le terme générique 'dieren' qui est utilisé en néerlandais. Gezelschapsdieren et huisdieren sont rencontrés identiquement sur les sites internet officiels de la RF. De verordening gebruikt het woord 'gezelschapsdieren' dus enerzijds zou het logisch zijn om deze term over te nemen. Anderzijds klinkt het woord 'huisdier' veel ruimer dan 'gezelschapsdier', bijvoorbeeld, een schaap kan een huisdier zijn (of tuindier) maar is veel minder logisch aan te duiden als gezelschapsdier. Om die reden opteren we voor het behoud van het woord 'huisdieren'.

Il convient d'observer que l'article 31 du règlement EEE est une mesure transitoire qui constitue une exception temporaire aux restrictions de son article 7, paragraphe 1. En tant que telle, cette disposition doit dès lors être en principe interprétée d'une manière limitative. En outre, le délégué lui-même indique que le terme 'animaux domestiques' est plus large que le terme 'animaux de compagnie', mentionné à l'article 31 du règlement EEE. Les auteurs de l'accord de coopération veilleront à ce que le choix qu'ils opèrent soit conforme à la réglementation européenne en vigueur.

Article 58

18. Le délégué a précisé que l'accord de coopération est conclu pour une durée indéterminée (et non pour une période de cinq ans renouvelable) :

'Oui. Exact. Il y a cependant une évaluation cinq ans à partir de son entrée en vigueur. Si l'évaluation est positive, l'Ok de coopération continue de fonctionner. Si l'évaluation est négative ou s'il y a lieu de modifier certaines dispositions, le texte pourra être revu et remplacé par un autre accord'.

Il est recommandé d'intégrer cette précision dans l'exposé des motifs »¹².

¹² La section de législation s'est prononcée dans le même sens dans ses avis n^{os} 63.399/VR, 63.404/VR et 63.541/VR donnés le même jour sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, un avant-projet de décret de la Communauté flamande et de la Région flamande et un avant-projet de décret de la Communauté germanophone portant assentiment au même accord de coopération.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJETIntitulé et article unique

À l'intitulé et à l'article unique, il y a lieu de mentionner la date de l'accord de coopération dans l'intitulé, à savoir le 20 mars 2018.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ÉTAT

Béatrice DRAPIER

Jacques JAUMOTTE