



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 66.203/VR
du 20 juin 2019

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant
assentiment à l'Accord de coopération du [...] portant
modification de l'Accord de coopération du 4 novembre 2008
concernant la prévention et à la gestion des déchets
d'emballages'

Le 15 mai 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Environnement, de la Transition écologique, de l'Aménagement du territoire, des Travaux publics, de la Mobilité, des Transports, du Bien-être animal et des Zonings de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours^{*}, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de coopération du [...] portant modification de l'Accord de coopération du 4 novembre 2008 concernant la prévention et à la gestion des déchets d'emballages'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 6 juin 2019. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Chantal BAMPS, Bernard BLERO, Wouter PAS et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Wim GEURTS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section, et Anne VAGMAN, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 juin 2019.

*

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

1. Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

FORMALITÉ PRÉALABLE

2. Il a été demandé au délégué si l'accord de coopération auquel il est donné assentiment a été communiqué à la Commission européenne dans le cadre de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'.

Le délégué a répondu ce qui suit :

(Traduction) « L'accord de coopération n'a pas encore été communiqué à la Commission européenne dans le cadre de la directive (UE) 2015/1535. Cette notification aura lieu dans les plus brefs délais ».

Si l'accord de coopération est communiqué à la Commission européenne conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535, il convient ensuite de faire dûment mention¹ de l'accomplissement de cette formalité dans le préambule de l'accord de coopération.

DISPOSITIF

Article 4

3. Selon les considérants de l'accord de coopération,

« il est indiqué de reprendre aussi dans le cadre législatif les définitions principales de la Directive (UE) 2015/720 [du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 'modifiant la directive 94/62/CE en ce qui concerne la réduction de la consommation de sacs en plastique légers'] ».

Au regard de ce considérant, l'article 4 de l'accord de coopération pose la question de savoir pour quel motif n'est pas reprise, dans l'accord, la définition des « sacs en

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

¹ Il doit être fait état de cette communication ainsi que du respect du délai d'attente prévu à l'article 6 de la directive (UE) 2015/1535.

plastique oxodégradables », qui figure à l'article 3, 1^{sexies}), de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 'relative aux emballages et aux déchets d'emballages', tel qu'inséré par la directive (UE) 2015/720.

La disposition à l'examen sera réexaminée à la lumière de cette observation.

Article 6

4. À l'article 3, § 3, alinéa 1^{er}, en projet, il y a lieu de remplacer les mots « suivant l'entrée en vigueur du présent accord de coopération » par les mots « suivant l'entrée en vigueur de l'accord de coopération du 12 avril 2019 modifiant le présent accord ».

Article 10

5. La disposition à l'examen entend insérer un point 11°*bis* à l'article 13, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008, par lequel sera imposée à l'organisme agréé une nouvelle obligation relevant de sa mission de service public en matière de reprise des déchets d'emballage d'origine ménagère, nouvelle obligation ayant pour objet de « contribuer significativement au financement de la gestion des déchets d'emballages contaminés ou ayant contenu des substances dangereuses ».

Contrairement à ce qui est le cas pour la contribution visée à l'article 13, § 1^{er}, 12°, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008, le montant de la contribution envisagée par le point 11°*bis* en projet, de cette disposition, n'est pas défini, le seul élément de détermination étant que cette contribution doit être « significative ».

Une telle imprécision n'est pas admissible.

En effet, d'une part, le manquement aux obligations imposées à l'organisme agréé par les articles 12, 13 et 14 de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 peut, en vertu des articles 30 et 31, § 3, du même accord, entraîner la suspension ou le retrait de l'agrément, ainsi que l'imposition d'amendes administratives. De telles amendes sont susceptibles d'être qualifiées de pénales au sens de l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de sorte que le principe de la légalité des peines leur est donc applicable. En vertu de ce principe, les faits passibles de sanctions administratives doivent être définis en des termes suffisamment clairs, précis et prévisibles pour permettre aux justiciables de savoir à l'avance quels actes ou omissions engagent leur responsabilité. Tel n'est pas le cas du manquement à l'obligation de « contribuer significativement au financement de la gestion des déchets d'emballages contaminés ou ayant contenu des substances dangereuses ».

D'autre part, et plus fondamentalement encore, une telle obligation de contribution à un financement des politiques régionales relève de la notion d'impôt, de sorte qu'il appartient au législateur de fixer lui-même les éléments essentiels du régime de contribution envisagé, en vertu des articles 170 et 173 de la Constitution.

L'accord de coopération doit dès lors être complété par ces éléments essentiels, à savoir l'assiette de l'impôt, la détermination de sa base imposable ainsi que la fixation de son taux.

À défaut, la disposition sera omise.

Article 13

6. La sécurité juridique serait mieux garantie si la modification du montant des amendes administratives prévues à l'article 31 de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 était insérée directement dans ledit article 31, et non au travers de la disposition autonome que constitue l'article 13 de l'accord du 12 avril 2019.

Article 14

7. Conformément à l'article 92*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'accord de coopération ne pourra entrer en vigueur que lorsque son dernier acte d'assentiment sera entré en vigueur.

L'article 14 sera revu en conséquence.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET D'ASSENTIMENT

FORMALITÉ PRÉALABLE

8. L'article 2 de la loi du 19 décembre 1974 'organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' dispose :

« § 1^{er}. Sauf dans les cas d'urgence déterminés par le Roi et dans les autres cas qu'il détermine, les autorités administratives compétentes ne peuvent, sans une négociation préalable avec les organisations syndicales représentatives au sein des comités créés à cet effet, prendre :

1° les réglementations de base ayant trait :

- a) au statut administratif, y compris le régime de congé ;
- b) au statut pécuniaire ;
- c) au régime de pensions ;
- d) aux relations avec les organisations syndicales ;
- e) à l'organisation des services sociaux.

Le Roi détermine les réglementations de base en indiquant soit les matières qui en font l'objet, soit les dispositions qui les constituent. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article.

[...]

2° les dispositions réglementaires, les mesures d'ordre intérieur ayant un caractère général et les directives ayant le même caractère qui sont relatives à la fixation ultérieure des cadres du personnel, à la durée du travail et à l'organisation de celui-ci.

Le Roi détermine ce qu'il y a lieu d'entendre par organisation du travail au sens de la présente loi. Les arrêtés pris à cet effet sont précédés de la négociation prescrite par le présent article.

§ 2. Le dépôt des projets de loi, de décret ou d'ordonnance concernant un des objets visés au § 1^{er} est également précédé de la négociation prévue par cette disposition.

[...] ».

Par ailleurs, l'article 3 de l'arrêté royal du 29 août 1985 'déterminant les réglementations de base au sens de l'article 2, § 1^{er}, 1°, de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités' dispose :

« Sont considérées comme réglementations de base ayant trait au statut administratif, les règles fixant :

[...]

7° le régime de signalement, d'appréciation ou tout autre rapport équivalent ;

8° la détermination, la répartition, le classement et l'équivalence des grades, emplois ou fonctions ;

9° le régime de transfert, de mobilité ou de toute autre forme de réaffectation ou de mise en service des membres du personnel dans d'autres services que ceux auxquels ils appartiennent, ainsi que le régime applicable aux membres du personnel chargés d'une mission ;

[...]

11° le régime de promotion, de changement de grade ou d'avancement de grade, de promotion par accession au niveau supérieur et tout autre régime de progression de carrière, le passage à d'autres fonctions, spécialisées ou non, l'exercice de fonctions supérieures et pour l'enseignement, le régime de sélection ;

[...] ».

Il résulte de la lecture combinée des deux dispositions précitées que l'avant-projet, spécialement en ce qu'il donne assentiment à l'article 12 de l'accord de coopération, qui prévoit et règle certains aspects du régime administratif d'agents mis à disposition par les Gouvernements régionaux – notamment l'évaluation des agents, l'organisation de certaines fonctions et grades et l'organisation du travail –, doit faire l'objet d'une négociation avec les organisations syndicales représentatives.

Le dossier communiqué à la section de législation ne comporte aucune pièce attestant de l'accomplissement de la formalité requise.

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

Si les formalités prescrites devaient encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

INTITULÉ

9. L'intitulé sera complété par la mention de la date de signature de l'accord de coopération, à savoir le 12 avril 2019.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

10. Cette disposition sera omise, aucune norme supérieure n'imposant une telle mention.

Article 2

11. L'article 2 (devenant l'article unique) sera complété par la mention de la date de signature de l'accord de coopération.

12. La seconde phrase de l'article 2 mentionne que les dispositions de l'accord de coopération « sont directement applicables et ont force de décret en Région wallonne ».

Outre le fait que le caractère directement applicable de l'accord de coopération résulte déjà de l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération du 4 novembre 2008, 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.

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

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Marnix VAN DAMME

² Voir en ce sens les avis n^{os} 44.947/VR/V, 44.948/VR/V et 44.949/VR/V donnés le 19 août 2008 sur des avant-projets devenus respectivement le décret de la Région flamande du 19 décembre 2008 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval', *Doc. Parl.*, Parl. Fl., 2008-2009, n° 1944/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44947.pdf>, l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 décembre 2008 'portant assentiment à l'accord de coopération du 4 novembre 2008 conclu entre la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages', *Doc. Parl.*, Parl. rég. Brux.-Cap., 2008-2009, n° A-526/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44948.pdf> et le décret de la Région wallonne du 5 décembre 2008 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballage', *Doc. Parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n° 876/1, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44949.pdf>, n° 32.