



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 78.112/VR
van 15 oktober 2025

avis 78.112/VR
du 15 octobre 2025

over

sur

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest, een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest en een voorontwerp van ordonnantie 'tot instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil'

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

Op 31 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw, de Minister van Volksgezondheid, Leefmilieu, Solidariteit en Sociale Economie van het Waalse Gewest en de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 16 september 2025,^{*} en verlengd tot 1 oktober 2025,^{**} een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest, een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest en een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘tot instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil’.

De voorontwerpen zijn door de verenigde kamers onderzocht op 7 oktober 2025. De verenigde kamers waren samengesteld uit Bernard BLERO, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Tim CORTHAUT en Anne-Stéphanie RENSON, staatsraden, en Wim GEURTS en Charles-Henri VAN HOVE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS en Anne VAGMAN, eerste auditeurs - afdelingshoofden en Clément PESESSE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Géraldine ROSOUX en Tim CORTHAUT, staatsraden.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 oktober 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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

Le 31 juillet 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre flamand de l'Environnement et de l'Agriculture, le Ministre de la Santé, de l'Environnement, des Solidarités et de l'Économie sociale de la Région wallonne et le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 16 septembre 2025 ^{*}, et prorogé jusqu'au 1^{er} octobre 2025 ^{**}, sur un avant-projet de décret de la Région Flamande, un avant-projet de décret de la Région wallonne et un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant le cadre de la Responsabilité Élargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages'.

Les avant-projets ont été examinés par les chambres réunies le 7 octobre 2025. Les chambres réunies étaient composées de Bernard BLERO, président de chambre, président, Pierre LEFRANC, président de chambre, Géraldine ROSOUX, Brecht STEEN, Tim CORTHAUT et Anne-Stéphanie RENSON, conseillers d'État, et Wim GEURTS et Charles-Henri VAN HOVE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS et Anne VAGMAN, premiers auditeurs chefs de section, et Clément PESESSE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Géraldine ROSOUX et Tim CORTHAUT, conseillers d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 octobre 2025.

*

^{*} Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juin au 15 août.

^{**} 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. Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten, voornamelijk tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, de rechtsgrond[‡] en de vraag of de voorgeschreven vormvereisten zijn vervuld.

STREKKING EN VOORGESCHIEDENIS

2. De voor advies voorgelegde voorontwerpen van decreet en ordonnantie strekken ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord ‘betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil’.

Het voorliggende samenwerkingsakkoord strekt tot gedeeltelijke omzetting van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 ‘betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen’ en van richtlijn (EU) 2019/904 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juni 2019 ‘betreffende de vermindering van de effecten van bepaalde kunststofproducten op het milieu’ (artikel 1, § 1, van het samenwerkingsakkoord). Daarnaast strekt het tot gedeeltelijke uitvoering van hoofdstuk VIII van de verordening (EU) 2023/1542 van het Europees Parlement en de Raad van 12 juli 2023 ‘inzake batterijen en afgedankte batterijen, tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG en Verordening (EU) 2019/1020 en tot intrekking van Richtlijn 2006/66/EG’ (artikel 1, § 3, van het samenwerkingsakkoord).

3. Aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State werden met een gezamenlijke adviesaanvraag al voorontwerpen van ordonnantie en decreet betreffende de instemming met een eerdere versie van dit samenwerkingsakkoord voor advies voorgelegd. Daarover werd op 30 november 2023 advies 74.614/VR uitgebracht. Dat advies analyseert dat samenwerkingsakkoord, maar besluit tot gedeeltelijke onontvankelijkheid voor de wijzigingen die het voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogde aan te brengen aan de ordonnantie van 12 december 1991 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’.

Vervolgens werd het voorontwerp van ordonnantie houdende instemming met dat samenwerkingsakkoord opnieuw voor advies voorgelegd voor zover dat voorontwerp betrekking had op de wijzigingen aan die ordonnantie van 12 december 1991. Daarover werd op 6 maart 2024 advies 75.561/16 uitgebracht.¹

4. In tegenstelling tot de eerdere adviesaanvragen, geeft de voorliggende herwerkte versie van het samenwerkingsakkoord ook deels uitvoering aan hoofdstuk VIII van verordening (EU) 2023/1542.

[‡] Aangezien het om voorontwerpen van decreet en ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

¹ Een eerdere adviesaanvraag over dezelfde ordonnantie (75.459/16) werd om procedurele redenen onontvankelijk verklaard.

GEDEELTELIJKE NIET-ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

5. Sedert zijn inwerkingtreding op 1 september 2023 bepaalt artikel 4/1, eerste lid, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, het volgende:

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

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

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

Wat die wijzigingen betreft, is de adviesaanvraag onontvankelijk.

Aangezien artikel 3 van de instemmingsordonnantie inhoudelijk afwijkt² van de regeling die door de Raad van State werd beoordeeld in het al vermelde advies 75.561/16, zal het voorontwerp van ordonnantie op dit punt opnieuw afzonderlijk voor advies moeten worden voorgelegd.

6. Zoals hoger vermeld, heeft de afdeling Wetgeving op 30 november 2023 advies 74.614/VR verleend over de gezamenlijke adviesaanvraag van de drie gewesten over de voorontwerpen van decreet en ordonnantie houdende instemming met een eerdere versie van het nu voorliggende samenwerkingsakkoord. Beide versies bevatten een groot aantal overeenstemmende bepalingen. De Raad van State verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar dat advies. Enkel de nieuw voorgestelde artikelen of de voorgestelde artikelen die verder gaan dan het rekening houden met de opmerkingen uit dat eerdere advies, en die bijgevolg als nieuw kunnen worden beschouwd, worden onderzocht.

² Zo bevat het ontworpen artikel 2, 17°, van de ordonnantie van 12 december 1991 nu een regeling voor de besteding door de gemeenten en het Gewest van het saldo, die geen verband houdt met eerdere opmerkingen van de Raad van State.

De afdeling Wetgeving beperkt haar onderzoek bijgevolg tot de nieuwe bepalingen die hetzij uitvoering geven aan hoofdstuk VIII van verordening (EU) 2023/1542,³ hetzij in het samenwerkingsakkoord inhoudelijke wijzigingen aanbrengen die verder reiken dan louter vormelijke aanpassingen of aanpassingen die voortvloeien uit het gevolg dat gegeven is aan advies 74.614/VR.⁴

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

7. Met betrekking tot de bepalingen waarover de Gegevensbeschermingsautoriteit een advies heeft gegeven als gevolg van de opmerking van advies 74.614/VR, bepaalt artikel 15, § 3, van het voorliggende samenwerkingsakkoord dat een producentenregister voor afgedankte batterijen moet worden opgesteld, wat een nieuwe verwerking van persoonsgegevens impliceert.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot

³ De concordantietabel die voor de uitvoering van de verordening (EU) 2023/1542 is gevoegd bij het Vlaamse voorontwerp van instemmingsdecreet vermeldt in dat verband:

“A. AANPASSING IN KADER VAN BATTERIJVERORDENING

- Artikel 1, §3: aangegeven dat het samenwerkingsakkoord ook tot doel heeft gedeeltelijk invulling te geven aan de batterijenverordening;
- Artikel 2: aanpassingen aan definities;
- Artikel 7, §1 en §3: Toevoegen verwijzing naar de Batterijenverordening als basis voor de invoering van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor batterijen;
- Artikel 9, §1, §3, §4, §5, §8, §10 en §11: toevoegen van verwijzingen naar de batterijenverordening met betrekking tot de voorwaarden voor de werking van en de erkenning van beheersorganismen alsook voor bedrijven die op individuele basis uitvoering geven aan hun UPV verplichtingen;
- Artikel 10, §4: toevoeging van specifieke bepalingen inzake de rapportering voor afgedankte batterijen zoals voorzien in de batterijenverordening;
- Artikel 12, §1: terminologie in lijn gebracht met de batterijenverordening;
- Artikel 15, §3: afwijking van de voorwaarden voor het producentenregister ingeschreven omdat deze al geregeld worden in de batterijenverordening, en verwijzing toegevoegd;
- Artikel 16, §4: toegevoegd dat het aanstellen van een gevolmachtigde verplicht is voor batterijen in het licht van de batterijenverordening;
- Artikel 37: verwijzing naar de batterijenverordening toegevoegd;
- Artikel 41: verwijzing naar de batterijenverordening toegevoegd”.

⁴ Zie in dat verband de voornoemde nota van de Vlaamse Regering waarin het volgende staat:

“B. ANDERE INHOUDELIJKE AANPASSINGEN

- Definitie tabaksproducten (artikel 2, § 1, 25°);
- artikel 9;
- reserves (artikel 12);
- Vrijstelling bij vrijwillige bijdrage (artikel 27, § 2, laatste lid);
- soorten verpakkingen (artikel 36);
- Halve euro (artikel 36, § 4);
- invoeren van presentatie-indicatoren (artikel 27 en 36);
- artikel 36 voor Fost Plus (i.e. het erkende organisme voor huishoudelijke verpakkingen Duurzaam omgaan met verpakkingen - Fost Plus);
- indexcijfer (diverse artikelen)”.

Ook de artikelen 42 tot 44 van het samenwerkingsakkoord i.v.m. de verwerking van persoonsgegevens zijn nieuw. Zij zijn echter toegevoegd omdat in advies 74.614/VR werd opgemerkt dat het advies van de bevoegde gegevensbeschermingsautoriteit moest worden ingewonnen en in algemene opmerking randnummer 3 werd gesteld dat het samenwerkingsakkoord in het licht van artikel 22 van de Grondwet moest worden herzien en aangevuld. Aangezien die bepalingen dus uitvoering geven aan dat eerdere advies, worden ze niet opnieuw onderzocht in het kader van de huidige adviesaanvraag.

intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)', gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), van die verordening en overweging 96 van de preambule van die verordening, alsook in voorkomend geval met artikel 2, tweede lid, van de wet van 30 juli 2018 'betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens', schrijft voor dat de toezichthoudende autoriteit, *in casu* de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', wordt geraadpleegd bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel, in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is, blijkt *in casu* niet dat de Gegevensbeschermingsautoriteit om advies is verzocht over artikel 15, § 3, van het samenwerkingsakkoord. Dit moet alsnog gebeuren.⁵

8. Wat het Vlaamse Gewest betreft, dateren het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord van, respectievelijk, 5 juli 2022 en 28 november 2022 en hebben ze betrekking op het voorontwerp waarover de Raad van State advies 74.614/VR heeft gegeven.

De thans voorliggende adviesaanvraag heeft mogelijk een wezenlijk andere financiële impact, zodat het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord opnieuw dienen te worden gevraagd in toepassing van de artikelen 43, § 1, en 31, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2019 'ter uitvoering van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019'.

9. Wat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest betreft, dateren het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord van, respectievelijk, 20 juni 2022 en 30 juni 2022 en hebben ze betrekking op de voorontwerpen waarover de Raad van State de adviezen 76.614/VR en 75.561/16 heeft verleend.

De thans voorliggende adviesaanvraag heeft mogelijk een wezenlijk andere financiële impact, zodat het advies van de Inspectie van Financiën en het begrotingsakkoord opnieuw dienen te worden gevraagd in toepassing van de artikelen 25, 3°, en 49, eerste lid, 1°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 30 mei 2024 'betreffende de administratieve en begrotingscontrole van de gewestelijke entiteit'.

10.1. In zoverre het voorontwerp van decreet en het samenwerkingsakkoord de ontvangsten van het gewest kunnen beïnvloeden, moeten ze, wat het Waalse Gewest betreft, voor advies aan de inspecteur van Financiën en voor akkoordbevinding aan de minister van Begroting worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 39, § 1, 2°, en artikel 49, 1°, a), van het besluit van de Waalse Regering van 8 juni 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des services du Gouvernement wallon,

⁵ Ook de Vlaamse Toezichtcommissie (VTC) werd hierover niet geconsulteerd. Over het samenwerkingsakkoord zal voor het Waalse en Brusselse Hoofdstedelijke Gewest in elk geval het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moeten worden ingewonnen. Het staat aan het Vlaamse Gewest om te beoordelen of het opportuun is om dan ook nog een bijkomend advies te vragen van de VTC.

des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du service du médiateur et la Commission wallonne pour l'Énergie en Région wallonne'. *In casu* blijkt uit het dossier dat dat advies en die akkoordbevinding gegeven zijn over het voorontwerp van decreet waarover de afdeling Wetgeving advies 74.614/VR heeft verstrekt, maar niet over het hier voorliggende voorontwerp en samenwerkingsakkoord. Die laatste bevatten, met name op financieel vlak, wijzigingen ten opzichte van de voorontwerpen die in advies 74.614/VR onderzocht zijn, en zijn daarenboven aangevuld zodat ze verordening (EU) 2023/1542 gedeeltelijk ten uitvoer leggen.

10.2. In zoverre het voorontwerp van decreet en het samenwerkingsakkoord de financiën van de steden en gemeenten kunnen beïnvloeden, moeten ze ook voor advies voorgelegd worden aan de Union des villes et des communes de Wallonie (Waalse Vereniging van de steden en gemeenten), overeenkomstig artikel 2/11, 1°, van het decreet van het Waalse Gewest van 6 november 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative'. De Union des villes et communes, die verzocht is om advies over de versie van het samenwerkingsakkoord waarover advies 74.614/VR is gegeven, moet gevraagd worden advies te geven over de hier voorliggende teksten.

11. Er dient op toegezien te worden dat die vormvereisten worden vervuld.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van die vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en evenmin het resultaat zijn van het gevolg dat aan dit advies gegeven wordt, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd overeenkomstig de artikelen 3, § 1, eerste lid, en 4/1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. Concordantietabellen

12.1. Initieel was bij de gezamenlijke adviesaanvraag enkel voor het Vlaamse Gewest een concordantietabel gevoegd voor de uitvoering van verordening (EU) 2023/1542, die later werd aangevuld met andere concordantietabellen. Op basis van de informatie uitgewisseld met de gemachtigde, blijkt dat deze concordantietabel dient te worden gecorrigeerd.

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest heeft op zijn beurt een concordantietabel bezorgd. Die vermeldt de twee richtlijnen die worden omgezet en de verordening waaraan het samenwerkingsakkoord gedeeltelijke uitvoering verleent, maar neemt, in de linkerkolom, enkel de Europeesrechtelijke bepalingen als vertrekpunt.

Ook de tabel die het Waalse Gewest in de loop van het onderzoek bezorgd heeft en die enkel betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van de voornoemde verordening, vertrekt alleen vanuit de Europeesrechtelijke bepalingen waaraan uitvoering wordt verleend.

In verband met het opstellen en het bezorgen van concordantietabellen in geval van omzetting of uitvoering van Europees recht, wordt verwezen naar de opmerkingen in advies 74.614/VR.

De verstrekte concordantietabellen bevatten voorts verscheidene onjuistheden.⁶

12.2. In ieder geval worden deze concordantietabellen, gecorrigeerd en aangevuld, het best toegevoegd aan de memorie van toelichting zodat deze mee worden ingediend in de bevoegde parlementen.

II. Uitvoerend samenwerkingsakkoord

13.1. Artikel 7, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord strekt ertoe uitvoering te geven aan verordening (EU) 2023/1542.

De laatste zin van dat lid bepaalt dat “[d]e Gewesten (...) desgevallend, door middel van een uitvoerend Samenwerkingsakkoord, aanvullende doelstellingen en verplichtingen [kunnen] opleggen, op voorwaarde dat deze compatibel zijn met de verordening”.

Zoals die bepaling gesteld is, kent ze aan de gewestregeringen een ruime bevoegdheid toe waaraan door middel van uitvoerende samenwerkingsakkoorden uitvoering moet worden gegeven.

13.2. De afdeling Wetgeving heeft er reeds op gewezen dat het samenwerkingsakkoord ertoe bijdraagt dat het door artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht op bescherming van een gezond leefmilieu geëerbiedigd wordt.

Met betrekking tot het legaliteitsbeginsel dat in die grondwetsbepaling vervat is, heeft de afdeling Wetgeving in advies 63.964/VR gewezen op haar eigen adviespraktijk en vervolgens op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ter zake, waaruit voortvloeit dat “doordat artikel 23 van de Grondwet de garantie biedt dat een democratisch verkozen vergadering de economische, sociale en culturele rechten verankert en de voorwaarden voor de tenuitvoerlegging

⁶ Voor de concordantietabel van het Waalse Gewest wordt, los van de opmerkingen over de artikelen 9 en 38 van het samenwerkingsakkoord, bij wijze van voorbeeld op het volgende gewezen. Artikel 54, lid 3, a), van verordening (EU) 2023/1542 wordt niet uitgevoerd bij artikel 9, §§ 8 en 11, van het samenwerkingsakkoord; artikel 54, lid 3, b), van verordening (EU) 2023/1542 wordt niet uitgevoerd bij artikel 15, § 3, van het samenwerkingsakkoord; artikel 93 van verordening (EU) 2023/1542 wordt eveneens uitgevoerd bij artikel 13 van het samenwerkingsakkoord. Voor de concordantietabel van het Vlaamse Gewest kan daaraan als voorbeeld worden toegevoegd dat artikel 55, lid 8, van die verordening niet wordt uitgevoerd bij artikel 15, § 3, van het samenwerkingsakkoord.

ervan bepaalt, dat artikel de wetgever niet zou verplichten om zelf alle essentiële elementen ter zake te regelen”.⁷ Haar conclusie was de volgende:

“(…) Aangezien het in de Grondwet gemaakte onderscheid tussen aangelegenheden die aan de wetgever zijn voorbehouden en niet-voorbehouden aangelegenheden, een nuttig effect hoort te hebben, is de afdeling Wetgeving van oordeel dat de verplichting om het onderwerp te bepalen van de maatregelen waarop de delegatie betrekking heeft in een aangelegenheid die bij artikel 23 van de Grondwet aan de wetgever is voorbehouden, impliceert dat de wetgever de delegaties die hij aan de uitvoerende macht verleent, hoort af te bakenen door zelf de volgende elementen in voldoende mate te regelen: de reikwijdte, de toekenningsvoorwaarden en de werkingssfeer *ratione personae* van de rechten bedoeld in artikel 23 van de Grondwet.”⁸

13.3. Wat het legaliteitsbeginsel betreft, neergelegd in artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft de afdeling Wetgeving in haar advies 75.472/VR eveneens aan het volgende herinnerd:

“De afdeling Wetgeving heeft in haar adviezen 63.373/VR,⁹ 63.399/VR,¹⁰ 63.404/VR¹¹ en 63.541/VR¹² het volgende opgemerkt:

‘3.4. Uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt dat samenwerkingsakkoorden die, zoals dat het geval is met het voorliggende

⁷ Zie in die zin, in verband met een beroep tot gedeeltelijke nietigverklaring ingesteld tegen het decreet van het Waalse Gewest van 9 maart 2023 ‘relatif aux déchets, à la circularité des matières et à la propreté publique’, GwH 11 april 2024, nr. 45/2024:

“B.17.2. Artikel 23, tweede lid en derde lid, 4°, van de Grondwet verplicht de bevoegde wetgever om het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te waarborgen en de voorwaarden voor de uitoefening van dat recht te bepalen. Die grondwetsbepaling verbiedt die wetgever echter niet machtigingen te verlenen aan de uitvoerende macht, voor zover die machtigingen betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de wetgever het onderwerp heeft aangegeven.

Die grondwetsbepaling verplicht de wetgever niet om alle essentiële elementen van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu te regelen en verbiedt hem niet om de uitvoerende macht ertoe te machtigen die te regelen.”

⁸ Advies 63.964/4/VR van 16 oktober 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 april 2019 ‘betreffende het roerend en immaterieel cultureel erfgoed van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, algemene opmerking III, *Parl.St.* Br.Parl. 2018-19, nr. A-813/1, 64-90.

⁹ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Adv.RvS 63.373/VR van 14 juni 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 16 juni 2019 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3638/001, 68-83.

¹⁰ Voetnoot 11 van het geciteerde advies: Adv.RvS 63.399/VR van 14 juni 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 2 juli 2020 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’, *Parl.St.* Br.Parl. 2019-20, nr. A-138/1, 46-58.

¹¹ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Adv.RvS 63.404/VR van 14 juni 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 3 mei 2019 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2018-19, nr. 1968/1, 41-57.

¹² Voetnoot 13 van het geciteerde advies: Adv.RvS 63.541/VR van 14 juni 2018 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 29 april 2019 ‘zur Billigung des Kooperationsabkommens vom 30. Januar 2019 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten’, *Parl.St.* D.Parl. 2018-19, nr. 286/1, 35-44.

samenwerkingsakkoord, betrekking hebben op aangelegenheden die bij wet, decreet of ordonnantie geregeld zijn, of de Staat, de gemeenschappen of de gewesten zouden kunnen bezwaren of de Belgen individueel zouden kunnen binden, pas uitwerking kunnen hebben nadat de betrokken wetgevers daarmee hebben ingestemd.

De noodzaak van voorafgaande instemming betekent onder meer dat de gezamenlijke verplichtingen die de partijen bij een samenwerkingsakkoord op zich nemen, voor zover ze onder de werkingssfeer van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vallen, door de betrokken wetgevers gekend moeten zijn op het tijdstip waarop ze hun instemming verlenen. Daaruit volgt dat het akkoord zelf alle regels die de partijen binden moet vermelden, en dat het niet mag worden aangevuld met regels die de in voorkomend geval bij het akkoord opgerichte organen zouden aannemen, met uitzondering van de regels die niet onder de werkingssfeer vallen van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals interne regels die specifiek de werkwijze van de organen betreffen¹³.

3.5. Rekening houdend met het vereiste dat aldus voortvloeit uit artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, heeft de bijzondere wetgever bij de Zesde Staatshervorming beslist om te voorzien in flexibelere samenwerkingsinstrumenten, zoals de gezamenlijke decreten en de gezamenlijke besluiten, die thans zijn opgenomen in artikel 92*bis*/1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014, of zoals de mogelijkheid om voor de samenwerkingsakkoorden bedoeld in artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 – te weten die waaraan de wetgever instemming heeft verleend – erin te voorzien dat de uitvoering ervan zal geschieden bij uitvoerende samenwerkingsakkoorden die gelden zonder dat instemming bij wet of decreet vereist is, een mogelijkheid waarin voorzien is bij het nieuwe derde lid van het voornoemde artikel 92*bis*, § 1, ingevoegd bij de bijzondere wet van 6 januari 2014.

De opzet zelf van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, laat evenwel niet toe dat het vereiste van de instemming van de wetgever, daar waar deze instemming verplicht is, uitgehold wordt of daar in grote mate aan wordt voorbijgegaan als gevolg van de mogelijkheid om thans gebruik te maken van uitvoerende samenwerkingsakkoorden.

Zo kunnen het tweede en het derde lid van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 logischerwijze alleen begrepen worden en met elkaar samengaan wanneer in het type samenwerkingsakkoord waarvoor de instemming van de wetgever vereist is, de essentiële regels worden vastgesteld van de aangelegenheid die daarbij geregeld wordt; in de daaropvolgende uitvoerende samenwerkingsakkoorden worden dan alleen de minder essentiële of technische aspecten geregeld.

Met andere woorden, artikel 92*bis*, § 1, bevat in se een legaliteitsbeginsel met betrekking tot de samenwerkingsakkoorden die, krachtens het tweede lid ervan, de instemming van de wetgever behoeven’.¹⁴

¹³ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Voetnoot 2 van de geciteerde adviezen: Adv.RvS 49.218/VR van 1 maart 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 7 juni 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)’, *Parl.St.* W.Parl. 2011-12, nr. 589/1.

¹⁴ Advies 75.472/VR van 17 mei 2024 over een voorontwerp van wet, vijf voorontwerpen van decreet en een voorontwerp van ordonnantie “houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende het optimaal elektronisch uitwisselen en delen van informatie en gegevens tussen de actoren in de sociale en gezondheidssector”, opmerking 9.

13.4. De machtiging die bij de laatste zin van artikel 7, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord verleend wordt, doet vragen rijzen in verband met het hierboven in herinnering gebrachte legaliteitsbeginsel en met de voorzienbaarheid van de ingestelde regeling.¹⁵

Uit de concordantietabellen die aan de afdeling Wetgeving zijn bezorgd, alsook uit de antwoorden van de gemachtigden van de regeringen, volgt evenwel dat artikel 7, § 1, van het samenwerkingsakkoord het mogelijk wil maken dat via een uitvoerend samenwerkingsakkoord uitvoering wordt gegeven aan sommige bepalingen van verordening (EU) 2023/1542 die de lidstaten toestaan – zonder hen ertoe te verplichten – verschillende aanvullende maatregelen te treffen.

Worden onder meer beoogd:

– artikel 57, lid 1, van verordening (EU) 2023/1542, dat bepaalt:

“Producenten kunnen een overeenkomstig artikel 58 gemachtigde organisatie voor producentenverantwoordelijkheid aanstellen om namens hen de verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid na te komen. De lidstaten kunnen maatregelen nemen om het aanstellen van een organisatie voor producentenverantwoordelijkheid verplicht te stellen. Dergelijke maatregelen worden gerechtvaardigd op basis van de specifieke kenmerken van een bepaalde categorie batterijen die in de handel worden gebracht en de daarmee verband houdende afvalbeheerkenmerken.”

– artikel 59, lid 6, van verordening (EU) 2023/1542, dat bepaalt:

“Lidstaten kunnen maatregelen vaststellen die aan de in lid 2, punt a), van dit artikel bedoelde inzamelpunten voorschrijven dat zij uitsluitend afgedankte draagbare batterijen mogen inzamelen indien zij een contract hebben gesloten met de producenten of indien zij zijn aangesteld overeenkomstig artikel 57, lid 1, organisaties voor producentenverantwoordelijkheid.”

– artikel 60, lid 7, van verordening (EU) 2023/1542, dat bepaalt:

“Lidstaten kunnen maatregelen vaststellen die aan de in lid 2, punt a), van dit artikel bedoelde inzamelpunten voorschrijven dat zij uitsluitend afgedankte batterijen voor lichte vervoermiddelen mogen inzamelen indien zij een contract hebben gesloten met de producenten of, indien zij zijn aangesteld overeenkomstig artikel 57, lid 1, organisaties voor producentenverantwoordelijkheid.”

– artikel 61, lid 1, tweede alinea, van verordening (EU) 2023/1542, dat bepaalt:

“Lidstaten kunnen maatregelen vaststellen die voorschrijven dat de in de eerste alinea, punten a) tot en met d), bedoelde entiteiten uitsluitend afgedankte start-, verlichtings- en ontstekingsbatterijen, afgedankte industriële batterijen en afgedankte batterijen voor elektrische voertuigen mogen inzamelen indien zij een contract hebben gesloten met de producenten of, indien zij zijn aangesteld overeenkomstig artikel 57, lid 1, met organisaties voor producentenverantwoordelijkheid.”

¹⁵ Zie in dat verband advies 74.614/VR.

– artikel 70, lid 5, van verordening (EU) 2023/1542, dat bepaalt:

“De lidstaten kunnen stimuleringsregelingen invoeren voor marktdeelnemers die hogere percentages behalen dan de respectievelijk in de delen B en C van bijlage XII vastgelegde doelstellingen voor recyclingrendementen en materiaal terugwinning.”

– artikel 74, lid 3, derde alinea, van verordening (EU) 2023/1542, dat bepaalt:

“Die informatie wordt verstrekt in een taal of talen die de in de eerste alinea vermelde marktdeelnemers gemakkelijk kunnen begrijpen, zoals bepaald door de lidstaat waar de batterij op de markt zal worden aangeboden.”

– artikel 75, lid 9, van verordening (EU) 2023/1542, dat bepaalt:

“De lidstaten kunnen de bevoegde autoriteiten toestaan om alle aanvullende informatie te vragen die nodig is om de betrouwbaarheid van de gerapporteerde gegevens te waarborgen.”

De bevoegdheden die deze bepalingen van verordening (EU) 2023/1542 zodoende aan de lidstaten verlenen, zijn nauwkeurig omschreven en inhoudelijk afgebakend.

Daaruit volgt dat de machtiging die artikel 7, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord verleent aan de regeringen van de partijen die via een uitvoerend samenwerkingsakkoord optreden, verenigbaar lijkt met het hierboven in herinnering gebrachte legaliteitsbeginsel, op voorwaarde dat ze uitsluitend inhoudt dat die regeringen de maatregelen kunnen vaststellen die bij de voornoemde bepalingen van verordening (EU) 2023/1542 worden toegestaan. Artikel 7, § 1, tweede lid, dient echter aangevuld te worden met een opsomming van de voornoemde bepalingen van verordening (EU) 2023/1542.

Als het daarentegen de bedoeling is – zoals de formulering luidens welke de gewesten “aanvullende doelstellingen en verplichtingen [kunnen] opleggen” doet vermoeden – aan de gewestregeringen een ruimere bevoegdheid te verlenen, die verder gaat dan de tenuitvoerlegging van enkel de voornoemde bepalingen van de verordening, moet artikel 7, § 1, van het samenwerkingsakkoord worden geherformuleerd en aangevuld zodat het die bevoegdheid beter afbakt.

Artikel 7 moet herzien worden in het licht van deze opmerkingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

14. In paragraaf 3 moet de verwijzing naar de definities in artikel 2, § 1, 6° en 21°, van dit samenwerkingsakkoord worden gecorrigeerd. Er moet worden verwezen naar “artikel 2, § 1, 5° en 20°”.

Artikel 9

15. Artikel 54, lid 3, e), van verordening (EU) 2023/1542 bepaalt:

“De lidstaten stellen de bijzonderheden van de organisatie en activiteiten van de bevoegde autoriteit of autoriteiten vast, met inbegrip van de administratieve en procedurele regels voor:

(...)

e) het beschikbaar stellen van informatie overeenkomstig artikel 76.”

Uit de concordantietabellen die de adviesaanvragers hebben bezorgd, blijkt dat die bepaling ten uitvoer zou worden gelegd bij de artikelen 9, § 3, 11°, en 10, § 4, van het samenwerkingsakkoord.

Die laatstgenoemde bepalingen regelen echter alleen het verzamelen van de gegevens over batterijen en afgedankte batterijen, bedoeld in artikel 54, lid 3, d), van verordening (EU) 2023/1542, en niet het ter beschikking stellen van informatie over die gegevens aan het publiek, bepaald in artikel 76 van die verordening.

Het samenwerkingsakkoord geeft dus geen volledige uitvoering aan artikel 54, lid 3, e), van verordening (EU) 2023/1542, en moet dienovereenkomstig aangevuld worden.

16. Artikel 9, § 8, van het samenwerkingsakkoord heeft betrekking op de erkenning (gelijkgesteld met de goedkeuring in de zin van verordening (EU) 2023/1542) van het organisme voor het beheer van de afgedankte batterijen. Luidens de laatste zin van artikel 9, § 8, worden “[d]e administratieve en procedurele regels voor de goedkeuring van organisaties voor producentenverantwoordelijkheid overeenkomstig artikel 58 van verordening (EU) 2023/1542 (...) desgevallend uitgewerkt in het uitvoerend samenwerkingsakkoord of, bij gebreke aan een uitvoerend samenwerkingsakkoord, in de gewestelijke regelgeving”.

De afdeling Wetgeving heeft vragen over de mogelijkheid dat, bij ontstentenis van een uitvoerend samenwerkingsakkoord, gewestelijke regelgeving eenzijdig voorziet in administratieve en procedurele regels – mogelijk verschillend in functie van het gewest dat die regelt vaststelt – voor de goedkeuring van het voornoemde organisme, waarvan de opdrachten en verplichtingen bestaan in de algemene doeleinden inzake afvalbeheer die in het samenwerkingsakkoord zijn vastgesteld.

Het verdient aanbeveling in de toelichting bij de artikelen te expliciteren in hoeverre een regeling waarvoor aparte administratieve en procedurele regels ter zake naast elkaar bestaan,¹⁶ werkbaar is.

¹⁶ Overeenkomstig artikel 54, lid 3, b), van verordening (EU) 2023/1542 moeten de lidstaten de regels vaststellen voor de organisatie en de werkwijze van de bevoegde autoriteit(en), met inbegrip van de administratieve en procedurele regels voor “de goedkeuring van de producenten en de organisaties voor producentenverantwoordelijkheid overeenkomstig artikel 58”.

17. Een vergelijkbare vraag rijst in verband met artikel 10, § 4, derde lid,¹⁷ van het samenwerkingsakkoord, dat betrekking heeft op de “administratieve en procedurele regels voor het verzamelen van gegevens over batterijen en afgedankte batterijen, met inbegrip van het elektronisch systeem”.

Artikel 10

18. De verplichting die het Beslissingsorgaan UPV aan een producent kan opleggen om zijn verantwoordelijkheid aan een beheersorganisme over te dragen, steunt blijkens paragraaf 2, vierde lid, op de inschatting dat die producent “niet in staat blijkt om zijn inzamel- en verwerkingsdoelstellingen te behalen”.

Een dergelijke formulering bevat geen objectieve en verifieerbare criteria en voldoet dus niet aan de vereisten inzake duidelijke regelgeving en voorzienbaarheid die door het rechtszekerheidsbeginsel worden voorgeschreven.

Die vereisten zijn des te dwingender daar, overeenkomstig artikel 38, § 1, van het samenwerkingsakkoord, strafrechtelijke sancties kunnen worden opgelegd ingeval de producent zich niet binnen een termijn van drie maanden voegt naar de beslissing die op die basis is genomen.

De bepaling moet herzien worden in het licht van deze opmerking.

19. De ontworpen paragraaf 4 betreft de rapporteringsverplichtingen voor de batterijen en geeft uitvoering aan o.m. artikel 69, leden 1 en 2, van verordening (EU) 2023/1542. Hiertoe wordt een elektronisch systeem opgezet waarbij de organisaties voor producentenverantwoordelijkheid instaan voor de financiering van dat systeem. Producenten die de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid niet hebben overgedragen aan een organisatie voor producentenverantwoordelijkheid betalen een vergoeding in verhouding tot hun marktaandeel. Het uitvoerend samenwerkingsakkoord bepaalt de administratieve en procedurele regels voor het verzamelen van gegevens over batterijen en afgedankte batterijen, met inbegrip van het elektronisch systeem.

Deze verplichte vergoeding moet worden beschouwd als een belasting. Uit het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, neergelegd in de artikelen 170, § 1, en 172, tweede lid, van de Grondwet, vloeit voort dat de decreetgevers en ordonnantiegever zelf alle essentiële elementen dienen vast te stellen aan de hand waarvan de belastingschuld van de belastingplichtigen kan worden bepaald, zoals de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de belastbare grondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen en -verminderingen. Met betrekking tot samenwerkingsakkoorden die krachtens het tweede lid van artikel 92*bis*, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 instemming behoeven van de wetgever brengt die bepaling bovendien in herinnering dat ook bij het sluiten van samenwerkingsakkoorden het legaliteitsbeginsel moet worden nageleefd, op dezelfde wijze als voor gewone wetten en decreten.¹⁸

¹⁷ De stellers moeten ook nagaan of het derde en het vijfde lid van artikel 10, § 4, van het samenwerkingsakkoord samenhangend zijn geformuleerd.

¹⁸ Zie hierboven, opmerking 13.

In de ontworpen regeling worden minstens de bepaling van de aanslagvoet en de toekenning van eventuele vrijstellingen ten onrechte overgelaten aan het Beslissingsorgaan. De ontworpen financieringsregeling dient in het licht van het voorgaande nader te worden onderzocht en waar nodig rekening houdend met het legaliteitsbeginsel te worden aangepast.

Artikel 27

20. In paragraaf 1, derde en vierde lid, en in paragraaf 2, eerste lid, moeten de verwijzingen naar “het vijftiende lid van deze paragraaf” en naar “artikel 27, § 1, vijftiende lid,” vervangen worden door verwijzingen naar respectievelijk “het zestiende lid” en “paragraaf 1, zestiende lid”.

Artikel 38

21. Artikel 93 van verordening (EU) 2023/1542 bepaalt onder meer:

“Uiterlijk op 18 augustus 2025 stellen de lidstaten voorschriften vast ten aanzien van de sancties die van toepassing zijn op inbreuken op deze verordening en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat die sancties worden uitgevoerd. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.”

Volgens de concordantietabellen die de adviesaanvragers hebben bezorgd, zou die bepaling ten uitvoer worden gelegd bij de artikelen 37 en 38 van het samenwerkingsakkoord. Artikel 38 bepaalt in het bijzonder welke straffen toepasselijk zijn. Het moet gelezen worden in samenhang met artikel 13 van het samenwerkingsakkoord.¹⁹

Die straffen hebben betrekking op de gevallen waarin producenten (artikel 38, § 1) of beheersorganismen (artikel 13) de inzamel- en/of verwerkingsdoelstellingen niet halen.

De afdeling Wetgeving ziet niet in welke straffen daarentegen van toepassing zouden zijn in geval van schending van de andere verplichtingen die uit hoofdstuk VIII van verordening (EU) 2023/1542 voortvloeien. Dat is met name zo voor de informatieplicht die artikel 74 van verordening (EU) 2023/1542 in verband met de preventie en het beheer van afgedankte batterijen oplegt aan de producenten en aan de bevoegde organisaties. Het ziet er niet naar uit dat artikel 93 van verordening (EU) 2023/1542 volledig ten uitvoer wordt gelegd, tenzij de stellers kunnen aantonen dat *in casu* andere maatregelen van toepassing zijn – bijvoorbeeld de niet-vernieuwing van de erkenning – en dat die kunnen worden gekwalificeerd als sancties die “doeltreffend, evenredig en afschrikkend” zijn in de in van die bepaling.

Het samenwerkingsakkoord moet in voorkomend geval aangevuld worden in het licht van deze opmerking.

¹⁹ Zie hierboven, opmerking 12.1 en voetnoot 6.

ONDERZOEK VAN DE VOORONTWERPEN VAN DECREET EN ORDONNANTIE

22. Het opschrift en het dispositief van de voorliggende voorontwerpen van decreet en ordonnantie dienen te worden aangevuld met de datum waarop het samenwerkingsakkoord ondertekend is.

23. In het voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest moeten de twee verwijzingen in het indieningsbesluit weggelaten worden en moet het woord “arrêtent” worden vervangen door het woord “arrête”.

*

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 essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique [‡] ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

PORTÉE ET HISTORIQUE

2. Les avant-projets de décret et d'ordonnance soumis pour avis ont pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération 'concernant le cadre de la Responsabilité Élargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages'.

L'accord de coopération à l'examen entend transposer partiellement la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'relative aux déchets et abrogeant certaines directives' ainsi que la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 'relative à la réduction de l'impact de certains produits en plastique sur l'environnement' (article 1^{er}, § 1^{er}, de l'accord de coopération). Par ailleurs, il vise à mettre partiellement en œuvre le chapitre VIII du règlement (UE) 2023/1542 du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2023 'relatif aux batteries et aux déchets de batteries, modifiant la directive 2008/98/CE et le règlement (UE) 2019/1020, et abrogeant la directive 2006/66/CE' (article 1^{er}, § 3, de l'accord de coopération).

3. Des avant-projets d'ordonnance et de décret relatifs à l'assentiment d'une version antérieure de cet accord de coopération ont déjà été soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État dans le cadre d'une demande d'avis conjointe. Cette demande a fait l'objet de l'avis 74.614/VR du 30 novembre 2023. Ce dernier avis analyse l'accord de coopération, mais conclut à l'irrecevabilité partielle à l'égard des modifications que l'avant-projet d'ordonnance soumis visait à apporter à l'ordonnance du 12 décembre 1991 'créant des fonds budgétaires'.

Ensuite, l'avant-projet d'ordonnance portant assentiment à cet accord de coopération a à nouveau été soumis pour avis dans la mesure où il portait sur les modifications apportées à cette ordonnance du 12 décembre 1991. L'avis 75.561/16 a été donné le 6 mars 2024 à ce sujet ¹.

4. Contrairement aux demandes d'avis précédentes, la version retravaillée à l'examen de l'accord de coopération met aussi partiellement en œuvre le chapitre VIII du règlement (UE) 2023/1542.

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

¹ Une demande d'avis antérieure portant sur la même ordonnance (75.459/16) a été déclarée irrecevable pour des motifs de procédure.

IRRECEVABILITÉ PARTIELLE DE LA DEMANDE D'AVIS

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

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

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

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

S'agissant de ces modifications, la demande d'avis est irrecevable.

Vu que l'article 3 de l'ordonnance d'assentiment s'écarte ² sur le fond du dispositif qui a été évalué par le Conseil d'État dans l'avis 75.561/16 précité, l'avant-projet d'ordonnance devra à nouveau faire l'objet d'une demande d'avis distincte sur ce point.

6. Ainsi qu'il a été mentionné ci-dessus, la section de législation a donné, le 30 novembre 2023, l'avis 74.614/VR sur la demande d'avis conjointe des trois régions sur les avant-projets de décret et d'ordonnance portant assentiment à une version antérieure de l'accord de coopération actuellement à l'examen. Les deux versions contiennent un nombre important de dispositions correspondantes. Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents. En ce qui concerne ces dispositions, on se reportera à cet avis. Seuls seront examinés les nouveaux articles proposés ou les articles proposés qui vont au-delà de la prise en compte des observations formulées dans cet avis antérieur, et qui, par conséquent, peuvent être considérés comme nouveaux.

² Ainsi, l'article 2, 17°, en projet, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 contient à présent un dispositif relatif à l'affectation du solde par les communes et la Région qui n'a aucun lien avec les observations antérieures du Conseil d'État.

La section de législation limite par conséquent son examen aux dispositions nouvelles qui, soit donnent exécution au chapitre VIII du règlement (UE) 2023/1542³, soit modifient le contenu de l'accord de coopération au-delà des adaptations de pure forme ou de celles résultant des suites données à l'avis 74.614/VR⁴.

FORMALITÉS PRÉALABLES

7. L'accord de coopération à l'examen implique, par rapport aux dispositions sur lesquelles l'Autorité de protection des données a rendu un avis à la suite de l'observation formulée dans l'avis 74.614/VR, un nouveau traitement de données à caractère personnel, en son article 15, § 3, qui prévoit l'établissement d'un registre des producteurs de déchets de batteries.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec son article 57,

³ Le tableau de correspondance joint à l'avant-projet flamand de décret d'assentiment pour la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1542 mentionne à cet égard :

(traduction) « A. ADAPTATION DANS LE CADRE DU RÈGLEMENT BATTERIES

- Article 1^{er}, § 3 : indiquer que l'accord de coopération a aussi pour objet de mettre partiellement en œuvre le règlement Batteries ;
- Article 2 : adaptations des définitions ;
- Article 7, § 1^{er} et § 3 : ajout d'une référence au règlement Batteries à titre de base pour l'instauration de la responsabilité élargie des producteurs pour les batteries ;
- Article 9, § 1^{er}, § 3, § 4, § 5, § 8, § 10 et § 11 : ajout de références au règlement Batteries en ce qui concerne les conditions pour le fonctionnement et l'agrément des organismes de gestion ainsi que pour les entreprises qui mettent en œuvre, à titre individuel, leurs obligations en matière de REP ;
- Article 10, § 4 : ajout de dispositions spécifiques relatives au rapportage concernant les déchets de batteries, prévu par le règlement Batteries ;
- Article 12, § 1^{er} : alignement de la terminologie sur le règlement Batteries ;
- Article 15, § 3 : dérogation aux conditions inscrites pour le registre des producteurs celles-ci étant déjà réglées dans le règlement Batteries, et référence ajoutée ;
- Article 16, § 4 : il est ajouté qu'il est obligatoire de désigner un mandataire pour les batteries au regard du règlement Batteries ;
- Article 37 : ajout d'une référence au règlement Batteries ;
- Article 41 : ajout d'une référence au règlement Batteries ».

⁴ Voir à cet égard la note précitée du Gouvernement flamand indiquant :

(traduction) « B. AUTRES ADAPTATIONS DE FOND

- Définition produits de tabac (article 2, § 1^{er}, 25°) ;
- Article 9 ;
- Réserves (article 12) ;
- Exemption pour contribution volontaire (article 27, § 2, dernier alinéa) ;
- Sortes d'emballages (article 36) ;
- Demi-euro (article 36, § 4) ;
- Instauration d'indicateurs de performance (articles 27 et 36) ;
- Article 36 pour Fost Plus (c.-à-d. l'organisme agréé pour les déchets d'emballages ménagers <https://www.fostplus.be/fr>) ;
- Indice (divers articles) ».

Les articles 42 à 44 de l'accord de coopération, relatifs au traitement de données à caractère personnel, sont également nouveaux. Ils ont toutefois été ajoutés parce qu'il a été observé, dans l'avis 74.614/VR, que l'avis de l'autorité de protection des données compétente devait être recueilli, et que l'observation générale formulée au point 3 a indiqué que l'accord de coopération devait être revu et complété au regard de l'article 22 de la Constitution. Dès lors que ces dispositions mettent ainsi en œuvre cet avis antérieur, elles ne sont pas réexaminées dans le cadre de la présente demande d'avis.

paragraphe 1, c), le considérant 96 de son préambule et, le cas échéant, l'article 2, alinéa 2, de la loi du 30 juillet 2018 'relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel', prévoit une obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation que l'Autorité de protection des données a été consultée sur l'article 15, § 3, de l'accord de coopération. Cette formalité doit encore être accomplie ⁵.

8. En ce qui concerne la Région flamande, l'avis de l'Inspection des Finances et l'accord budgétaire datent, respectivement, du 5 juillet 2022 et du 28 novembre 2022 et portent sur l'avant-projet sur lequel le Conseil d'État a donné l'avis 74.614/VR.

La demande d'avis actuellement à l'examen a potentiellement un impact financier sensiblement différent, de sorte que l'avis de l'Inspection des Finances et l'accord budgétaire doivent à nouveau être demandés en application des articles 43, § 1^{er}, et 31, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 mai 2019 'portant exécution du Code flamand des Finances publiques du 29 mars 2019'.

9. En ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, l'avis de l'Inspection des Finances et l'accord budgétaire datent, respectivement, du 20 juin 2022 et du 30 juin 2022 et portent sur les avant-projets sur lesquels le Conseil d'État a donné les avis 76.614/VR et 75.561/16.

La demande d'avis actuellement à l'examen a potentiellement un impact financier sensiblement différent, de sorte que l'avis de l'Inspection des Finances et l'accord budgétaire doivent à nouveau être demandés en application des articles 25, 3^o, et 49, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 mai 2024 'relatif au contrôle administratif et budgétaire de l'entité régionale'.

10.1. En ce qui concerne la Région wallonne, l'avant-projet de décret ainsi que l'accord de coopération doivent, en tant qu'ils sont de nature à influencer les recettes de la Région, conformément à l'article 39, § 1^{er}, 2^o, et à l'article 49, 1^o, a), de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 juin 2017 'portant organisation des contrôle et audit internes budgétaires et comptables ainsi que du contrôle administratif et budgétaire des services du Gouvernement wallon, des services administratifs à comptabilité autonome, des entreprises régionales, des organismes et du service du médiateur et la Commission wallonne pour l'Énergie en Région wallonne', être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget. En l'espèce, il ressort du dossier que

⁵ La Vlaamse Toezichtcommissie (VTC) n'a pas non plus été consultée à ce sujet. L'avis de l'Autorité de protection des données sur l'accord de coopération devra en tout cas être recueilli pour la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale. Il revient à la Région flamande d'apprécier s'il est opportun d'encore demander un avis complémentaire à la VTC.

ces avis et accord ont été donnés sur l'avant-projet de décret ayant donné lieu à l'avis 74.614/VR de la section de législation, et non sur l'avant-projet et l'accord de coopération à l'examen, qui comportent des modifications d'ordre notamment financier par rapport à ceux examinés dans l'avis 74.614/VR et qui, par ailleurs, ont été complétés aux fins de procurer partiellement exécution au règlement (UE) 2023/1542.

10.2. Dans la mesure où ils sont de nature à influencer les finances des villes et communes, l'avant-projet de décret ainsi que l'accord de coopération doivent également être soumis à l'avis de l'Union des villes et des communes de Wallonie, conformément à l'article 2/11, 1°, du décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'portant rationalisation de la fonction consultative'. L'avis de l'Union des villes et communes, sollicité sur la version de l'accord de coopération qui a fait l'objet de l'avis 74.614/VR, doit être demandé sur les textes ici examinés.

11. Il convient de veiller à l'accomplissement de ces formalités.

Si l'accomplissement de ces formalités devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément aux articles 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et 4/1, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

I. Tableaux de correspondance

12.1. Initialement, seul un tableau de correspondance pour la Région flamande était joint à la demande d'avis conjointe pour la mise en œuvre du règlement (UE) 2023/1542, qui par la suite était complété par d'autres tableaux de correspondance. Sur la base des informations échangées avec le délégué, il s'avère que ce tableau de correspondance doit être corrigé.

La Région de Bruxelles-Capitale a, quant à elle, transmis un tableau de correspondance reprenant les deux directives transposées et le règlement exécuté partiellement par l'accord de coopération, mais uniquement en prenant pour base les dispositions de droit européen, dans sa colonne de gauche.

Le tableau communiqué en cours d'instruction par la Région wallonne, qui concerne uniquement l'exécution du règlement précité, prend également uniquement pour base les dispositions de droit européen qui sont exécutées.

S'agissant de la réalisation et la communication de tableaux de correspondance, en cas de transposition ou d'exécution du droit européen, il est renvoyé aux observations formulées dans l'avis 74.614/VR.

Par ailleurs, les tableaux de correspondance fournis présentent plusieurs inexactitudes ⁶.

12.2. En tout état de cause, mieux vaudrait ajouter ces tableaux de correspondance, corrigés et complétés, à l'exposé des motifs, afin qu'ils puissent être également déposés aux parlements compétents.

II. Accord de coopération d'exécution

13.1. L'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération entend pourvoir à l'exécution du règlement (UE) 2023/1542.

La dernière phrase de cet alinéa prévoit que « [l]es Régions peuvent imposer des objectifs et des obligations supplémentaires, par le biais d'un accord de coopération d'exécution, le cas échéant à condition que ceux-ci soient compatibles avec le Règlement susmentionné ».

Telle que cette disposition est formulée, elle confère un large pouvoir aux gouvernements des régions, à mettre en œuvre par des accords de coopération d'exécution.

13.2. Comme la section de législation l'a déjà souligné, l'accord de coopération contribue à assurer le respect du droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution.

Concernant le principe de légalité attaché à cette disposition constitutionnelle, la section de législation après avoir rappelé sa propre jurisprudence et ensuite exposé la jurisprudence de la Cour constitutionnelle en la matière et dont il résulte que « l'article 23 de la Constitution, en instaurant la garantie de l'intervention d'une assemblée démocratiquement élue pour la consécration des droits économiques, sociaux et culturels et la détermination des conditions de leur exercice, n'obligerait pas le législateur à régler lui-même l'ensemble des éléments essentiels de la matière » ⁷, a, dans son avis 63.964/VR, conclu :

« [...] Compte tenu de la nécessité de donner un effet utile à la distinction que la Constitution établit entre les matières réservées au législateur et les matières non réservées, la section de législation est d'avis que l'obligation de déterminer l'objet des mesures sur

⁶ À titre d'exemple, pour le tableau de concordance de la Région wallonne, et outre les observations sous les articles 9 et 38 de l'accord de coopération, l'article 54, paragraphe 3, a), du règlement (UE) 2023/1542 n'est pas mis en œuvre par l'article 9, §§ 8 et 11, de l'accord de coopération ; l'article 54, paragraphe 3, b), du règlement (UE) 2023/1542 n'est pas mis en œuvre par l'article 15, § 3, de l'accord de coopération et l'article 93 du règlement (UE) 2023/1542 est également mis en œuvre par l'article 13 de l'accord de coopération.

Concernant le tableau de correspondance de la Région flamande, on peut y ajouter à titre d'exemple que l'article 55, paragraphe 8, de ce règlement n'est pas mis en œuvre par l'article 15, § 3, de l'accord de coopération.

⁷ Voir en ce sens, à propos d'un recours en annulation partielle dirigé contre le décret de la Région wallonne du 9 mars 2023 'relatif aux déchets, à la circularité des matières et à la propreté publique', C.C., 11 avril 2024, n° 45/2024 : « B.17.2. L'article 23, alinéa 2 et alinéa 3, 4°, de la Constitution oblige le législateur compétent à garantir le droit à la protection d'un environnement sain et à déterminer les conditions d'exercice de ce droit.

Cette disposition constitutionnelle n'interdit cependant pas à ce législateur d'accorder des délégations au pouvoir exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur a déterminé l'objet.

Cette disposition constitutionnelle n'impose pas au législateur de régler tous les éléments essentiels du droit à la protection d'un environnement sain et elle ne lui interdit pas d'habiliter le pouvoir exécutif à régler ceux-ci ».

lesquelles la délégation porte dans une matière réservée au législateur par l'article 23 de la Constitution implique qu'il appartient à celui-ci d'encadrer les délégations qu'il accorde au pouvoir exécutif en réglant lui-même à suffisance les éléments suivants : la portée, les conditions d'octroi et le champ d'application personnel des droits visés à l'article 23 de la Constitution »⁸.

13.3. Concernant le principe de légalité inscrit à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, la section de législation a également rappelé, dans son avis 75.472/VR, ce qui suit :

« Dans ses avis 63.373/VR⁹, 63.399/VR¹⁰, 63.404/VR¹¹ et 63.541/VR¹², la section de législation a observé ce qui suit :

‘3.4. Il résulte de l'article 92*bis*, § 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 92*bis*, § 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 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980, telles que des règles internes propres au fonctionnement des organes¹³.

⁸ Avis 63.964/4/VR donné le 16 octobre 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 'relative au patrimoine culturel mobilier et immatériel en Région de Bruxelles-Capitale', observation générale III, *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2018-2019, n° A-813/1, pp. 64-90.

⁹ *Note de bas de page 10 de l'avis cité* : Avis 63.373/VR donné le 14 juin 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 16 juin 2019 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 30 janvier 2019 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes', *Doc. parl.*, Chambre, 2018-2019, n° 54-3638/001, pp. 68-83.

¹⁰ *Note de bas de page 11 de l'avis cité* : Avis 63.399/VR donné le 14 juin 2018 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 juillet 2020 'portant assentiment à l'accord de coopération du 30 janvier 2019 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2019-2020, n° A-138/1, pp. 46-58.

¹¹ *Note de bas de page 12 de l'avis cité* : Avis 63.404/VR donné le 14 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 3 mai 2019 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1968/1, pp. 41-57.

¹² *Note de bas de page 13 de l'avis cité* : Avis 63.541/VR donné le 14 juin 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 29 avril 2019 'zur Billigung des Kooperationsabkommens vom 30. Januar 2019 zwischen dem Föderalstaat, den Gemeinschaften und den Regionen über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten', *Doc. parl.*, Parl. Comm.germ., 2018-2019, n° 286/1, pp. 35-44.

¹³ *Note de bas de page 14 de l'avis cité* : Note de bas de page n° 2 des avis cités : Avis C.E. 49.218/VR du 1^{er} mars 2011 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 7 juin 2012 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à

3.5. Compte tenu de l'exigence résultant ainsi de l'article 92*bis*, § 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 92*bis*/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 92*bis*, § 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 92*bis*, § 1^{er}, précité, ajouté par la loi spéciale du 6 janvier 2014.

L'économie même de l'article 92*bis*, § 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 92*bis*, § 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 92*bis*, § 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' »¹⁴.

13.4. L'habilitation conférée par la dernière phrase de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération pose question au regard du principe de légalité rappelé ci-dessus et de la prévisibilité du régime mis en place ¹⁵.

Il ressort néanmoins des tableaux de correspondance communiqués à la section de législation ainsi que des réponses données par les délégués des gouvernements que l'article 7, § 1^{er}, de l'accord de coopération entend permettre, par la conclusion d'un accord de coopération d'exécution, la mise en œuvre de certaines dispositions du règlement (UE) 2023/1542 qui permettent aux États membres – sans les y contraindre – de prendre différentes mesures complémentaires.

Sont ainsi visés :

– L'article 57, paragraphe 1, du règlement (UE) 2023/1542, qui prévoit :

« Les producteurs peuvent désigner une organisation compétente en matière de responsabilité des producteurs, autorisée conformément à l'article 58, pour s'acquitter pour leur compte des obligations de responsabilité élargie des producteurs. Les États membres

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.

¹⁴ Avis 75.472/VR donné le 17 mai 2024 sur un avant-projet de loi, cinq avant-projets de décret et un avant-projet d'ordonnance « portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission Communautaire commune, la Région wallonne et la Commission Communautaire française concernant l'échange électronique optimal et du partage d'informations et de données entre les acteurs des secteurs du social et de la santé », observation 9.

¹⁵ Voir à ce propos l'avis 74.614/VR.

peuvent adopter des mesures visant à rendre obligatoire la désignation d'une organisation compétente en matière de responsabilité des producteurs. De telles mesures sont justifiées sur la base des caractéristiques spécifiques d'une catégorie donnée de batteries mises sur le marché et des caractéristiques de gestion des déchets y afférentes ».

– L'article 59, paragraphe 6, du règlement (UE) 2023/1542, qui prévoit :

« Les États membres peuvent adopter des mesures pour exiger que les points de collecte visés au paragraphe 2, point a), du présent article ne puissent collecter des déchets de batteries portables que s'ils ont conclu un contrat avec les producteurs ou, lorsqu'elles sont désignées conformément à l'article 57, paragraphe 1, les organisations compétentes en matière de responsabilité des producteurs ».

– L'article 60, paragraphe 7, du règlement (UE) 2023/1542, qui prévoit :

« Les États membres peuvent adopter des mesures pour exiger que les points de collecte visés au paragraphe 2, point a), du présent article ne puissent collecter des déchets de batteries MTL que s'ils ont conclu un contrat avec des producteurs ou, lorsqu'elles sont désignées conformément à l'article 57, paragraphe 1, des organisations compétentes en matière de responsabilité des producteurs ».

– L'article 61, paragraphe 1, alinéa 2, du règlement (UE) 2023/1542, qui prévoit :

« Les États membres peuvent adopter des mesures pour exiger que les entités visées au premier alinéa, points a) à d), ne puissent collecter des déchets de batteries SLI, de batteries industrielles et de batteries de véhicules électriques que s'ils ont conclu un contrat avec des producteurs ou, lorsqu'elles sont désignées conformément à l'article 57, paragraphe 1, des organisations compétentes en matière de responsabilité des producteurs ».

– L'article 70, paragraphe 5, du règlement (UE) 2023/1542, qui prévoit :

« Les États membres peuvent mettre en place des mécanismes incitatifs à l'intention des opérateurs économiques qui obtiennent des taux supérieurs aux objectifs fixés à l'annexe XII, parties B et C, en ce qui concerne, respectivement, le rendement de recyclage et la valorisation des matières ».

– L'article 74, paragraphe 3, alinéa 3, du règlement (UE) 2023/1542, qui prévoit :

« Ces informations sont disponibles dans une ou des langues aisément compréhensibles par les opérateurs mentionnés au premier alinéa, déterminées par l'État membre dans lequel la batterie est mise à disposition sur le marché ».

– L'article 75, paragraphe 9, du règlement (UE) 2023/1542, qui prévoit :

« L'État membre peut autoriser les autorités compétentes à demander toute information complémentaire nécessaire pour garantir que les données communiquées sont fiables ».

Les pouvoirs ainsi conférés aux États membres par ces dispositions du règlement (UE) 2023/1542 sont décrits de manière précise et portent sur des objets limités.

Il en résulte que si l'habilitation conférée par l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération aux gouvernements des parties, agissant par le biais d'un accord de coopération d'exécution, doit s'entendre uniquement comme permettant à ceux-ci d'adopter les mesures autorisées par les dispositions précitées du règlement (UE) 2023/1542, elle apparaît compatible avec le principe de légalité rappelé ci-avant. Il convient toutefois que l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, soit complété par l'énumération des dispositions précitées du règlement (UE) 2023/1542.

En revanche, si l'intention – comme le laisse supposer la formulation selon laquelle les Régions « peuvent imposer des objectifs et des obligations supplémentaires » – est de conférer un pouvoir plus large aux gouvernements régionaux, dans une mesure qui dépasse la mise en œuvre des seules dispositions précitées du règlement, l'article 7, § 1^{er}, de l'accord de coopération doit alors être reformulé et complété pour mieux encadrer ce pouvoir.

L'article 7 sera revu à la lumière de ces observations.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 1^{er}

14. Au paragraphe 3, il y a lieu de corriger la référence aux définitions contenues à l'article 2, § 1^{er}, 6^o et 21^o, de cet accord de coopération. Il faut viser « l'article 2, § 1^{er}, 5^o et 20^o ».

Article 9

15. L'article 54, paragraphe 3, e), du règlement (UE) 2023/1542 prévoit que

« [l]es États membres fixent les modalités d'organisation et de fonctionnement de la ou des autorités compétentes, y compris les règles administratives et procédurales, en vue de :

[...]

e) la mise à disposition d'informations conformément à l'article 76 ».

Selon les tableaux de correspondance communiqués par les demandeurs d'avis, cette disposition serait mise en œuvre par les articles 9, § 3, 11^o, et 10, § 4, de l'accord de coopération.

Ces dispositions ne règlent cependant que la collecte des données relatives aux batteries et aux déchets de batteries, visée à l'article 54, paragraphe 3, d), du règlement (UE) 2023/1542, et non la mise à la disposition du public des informations relatives à ces données, prévue par l'article 76 de ce règlement.

L'accord de coopération est donc en défaut de mettre en œuvre pleinement l'article 54, paragraphe 3, e), du règlement (UE) 2023/1542 et sera complété en conséquence.

16. L'article 9, § 8, de l'accord de coopération concerne l'agrément (assimilé à l'autorisation au sens du règlement (UE) 2023/1542) de l'organisme de gestion pour les déchets de batterie. La dernière phrase de l'article 9, § 8, prévoit que « [l]es règles administratives et procédurales d'autorisation aux organisations compétentes en matière de responsabilité des producteurs, conformes à l'article 58 du Règlement (UE) 2023/1542, sont développées, le cas échéant, dans l'accord de coopération d'exécution, ou, à défaut d'accord de coopération d'exécution, dans la réglementation régionale ».

La section de législation s'interroge sur la possibilité, en l'absence d'accord de coopération d'exécution, de confier à la réglementation régionale le soin de prévoir unilatéralement des règles administratives et procédurales – potentiellement distinctes selon la région qui les adopte – relatives à l'autorisation de l'organisme précité, dont les missions et obligations tendent à atteindre les objectifs généraux en matière de gestion des déchets, fixés dans l'accord de coopération.

La praticabilité d'un régime pour lequel coexisteraient des règles administratives et procédurales distinctes en la matière ¹⁶ gagnerait à être explicitée dans le commentaire des articles.

17. Une question analogue se pose pour l'article 10, § 4, alinéa 3 ¹⁷, de l'accord de coopération, relatif aux « règles administratives et procédurales de collecte des données relatives aux batteries et aux déchets de batterie, y compris le système électronique ».

Article 10

18. Il ressort du paragraphe 2, alinéa 4, que la condition permettant à l'Organe de décision REP d'imposer à un producteur de transférer sa responsabilité à un organisme de gestion repose sur l'appréciation selon laquelle ce producteur « ne se révèle pas en mesure d'atteindre ses objectifs de collecte et de traitement ».

Une telle formulation, en l'absence de critères objectifs et vérifiables, ne satisfait pas aux exigences de clarté normative et de prévisibilité imposées par le principe de sécurité juridique.

Ces exigences s'imposent d'autant plus que la décision prise sur cette base peut, en cas de non-respect de celle-ci par le producteur dans un délai de trois mois, entraîner l'application de sanctions à caractère pénal, conformément à l'article 38, § 1^{er}, de l'accord de coopération.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

¹⁶ Conformément à l'article 54, paragraphe 3, b), du règlement (UE) 2023/1542, les États membres doivent fixer les modalités d'organisation et de fonctionnement de la ou des autorités compétentes, y compris les règles administratives et procédurales, en vue de « l'autorisation des producteurs et des organisations compétentes en matière de responsabilité des producteurs conformément à l'article 58 ».

¹⁷ Les auteurs vérifieront également la cohérence de la formulation des alinéas 3 et 5 de l'article 10, § 4, de l'accord de coopération.

19. Le paragraphe 4 en projet concerne les obligations de rapportage pour les batteries et pourvoit à l'exécution, notamment, de l'article 69, paragraphes 1 et 2, du règlement (UE) 2023/1542. À cet effet est mis en place un système électronique par lequel les organisations compétentes en matière de responsabilité des producteurs sont chargées du financement de ce système. Les producteurs qui n'ont pas confié la responsabilité élargie des producteurs à une organisation compétente en matière de responsabilité des producteurs paient un remboursement proportionnel à leur part de marché. L'accord de coopération d'exécution définit les règles administratives et procédurales de collecte des données relatives aux batteries et aux déchets de batteries, y compris le système électronique.

Ce remboursement obligatoire doit être considéré comme un impôt. Il résulte du principe de légalité en matière fiscale, consacré par les articles 170, § 1^{er}, et 172, alinéa 2, de la Constitution, que les législateurs décrets et le législateur ordonnancier doivent fixer eux-mêmes tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette d'impôt des contribuables, tels que la désignation des contribuables, la matière imposable, la base imposable, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations et réduction d'impôt. Concernant les accords de coopération qui nécessitent l'assentiment du législateur en vertu de l'alinéa 2 de l'article 92*bis*, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, cette disposition rappelle en outre que le principe de légalité doit aussi être respecté lors de la conclusion d'accords de coopération, de la même manière que pour les lois et décrets ordinaires¹⁸. Le dispositif en projet confie, à tort, à l'Organe de décision au moins la fixation du taux d'imposition et l'octroi d'éventuelles exonérations. Le régime de financement en projet doit être examiné plus avant au regard des observations qui précèdent et, si nécessaire, être adapté compte tenu du principe de légalité.

Article 27

20. Au paragraphe 1^{er}, alinéas 3 et 4, et au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, les renvois à « l'alinéa quinze de ce paragraphe » et à « l'alinéa quinze de l'article 27, § 1 » seront respectivement remplacés par un renvoi à « l'alinéa 16 » et au « paragraphe 1^{er}, alinéa 16 ».

Article 38

21. L'article 93 du règlement (UE) 2023/1542 prévoit notamment :

« Au plus tard le 18 août 2025, les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations du présent règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions. Ces sanctions doivent être effectives, proportionnées et dissuasives ».

¹⁸ Voir ci-avant, l'observation 13.

Selon les tableaux de correspondance communiqués par les demandeurs d'avis, cette disposition serait mise en œuvre par les articles 37 et 38 de l'accord de coopération. En particulier, l'article 38 détermine le régime de sanctions applicables. Il doit être lu conjointement avec l'article 13 de l'accord de coopération ¹⁹.

Ces sanctions concernent les hypothèses dans lesquelles des producteurs (article 38, § 1^{er}) ou des organismes de gestion (article 13) n'atteignent pas les objectifs de collecte et/ou de traitement.

En revanche, la section de législation n'aperçoit pas quelles sanctions seraient applicables en cas de violation des autres obligations découlant du chapitre VIII du règlement (UE) 2023/1542. Il en va notamment ainsi pour les obligations d'information relative à la prévention et à la gestion des déchets de batteries, imposées aux producteurs et aux organisations compétentes en vertu de l'article 74 du règlement (UE) 2023/1542. Sauf pour les auteurs à pouvoir démontrer que d'autres mesures seraient applicables en l'espèce – par exemple, le non-renouvellement de l'agrément – et qu'elles pourraient être qualifiées de « sanctions [...] effectives, proportionnées et dissuasives » au sens de l'article 93 du règlement (UE) 2023/1542, cette disposition ne paraît pas être complètement mise en œuvre.

L'accord de coopération sera, le cas échéant, complété à la lumière de cette observation.

EXAMEN DES AVANT-PROJETS DE DÉCRET ET D'ORDONNANCE

22. Il convient de compléter l'intitulé et le dispositif des avant-projets de décret et d'ordonnance à l'examen par la date à laquelle l'accord de coopération a été signé.

23. Dans l'avant-projet de décret de la Région wallonne, les deux visas qui figurent à l'arrêté de présentation seront omis et le mot « arrêtent » sera remplacé par le mot « arrête ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Bernard BLERO

¹⁹ Voir ci-avant, l'observation 12.1 et la note de bas de page 6.