RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.717/1
van 21 februari 2022

over

een ontwerp van besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘tot wijziging van het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen en gelinkte bepalingen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 70.717/1
du 21 février 2022

sur

un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er décembre 2016 relatif à la gestion des déchets et des dispositions connexes’

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

Op 17 december 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 21 februari 2022, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'tot wijziging van het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen en gelinkte bepalingen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 februari 2022.

*

Le 17 décembre 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 21 février 2022, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er décembre 2016 relatif à la gestion des déchets et des dispositions connexes'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 février 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 février 2022.

*

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 december 2016 'betreffende het beheer van afvalstoffen' ("Brudalex" genoemd)[1] op diverse punten te wijzigen en om ook een aantal andere besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die bepalingen bevatten die een zekere samenhang vertonen met de in het besluit van 1 december 2016 aan te brengen wijzigingen, evenzeer te wijzigen (in het opschrift van het ontwerp de "gelinkte bepalingen" genoemd). In de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt vermeld dat het ontwerp "het beleid [versterkt] van de Brusselse regering inzake afvalbeperking en -beheer" en dat het "een van de essentiële elementen voor een circulaire economie [uitmaakt], die de materiële en energetische hulpbronnen vrijwaart en die rechtstreeks en onrechtstreeks bijdraagt tot de strijd tegen de klimaatverandering".

Benevens een aantal definities bevat artikel 1 van het ontwerp bepalingen betreffende de traceerbaarheid, de registratie en de rapportage van afvalstoffen en bepalingen in verband met de producentenverantwoordelijkheid die wordt gewijzigd en uitgebreid. Er wordt in Brudalex een hoofdstuk ingevoegd in verband met het composteren (artikel 2). De regeling inzake afgedankte elektrische en elektronische apparatuur wordt geherstructureerd en verduidelijkt (artikel 3). Een ander hoofdstuk dat in Brudalex wordt ingevoegd heeft betrekking op dierlijke bijproducten. In dat hoofdstuk worden tevens regels inzake voedingsolie en -vetten geïntegreerd (artikelen 4 en 5). Er worden in Brudalex bepalingen toegevoegd die betrekking hebben op producten voor eenmalig gebruik (artikel 6). Een ander hoofdstuk dat in Brudalex wordt ingevoegd betreft het afval dat afkomstig is van activiteiten in de gezondheidssector (artikel 7). Artikel 8 van het ontwerp strekt tot het vervangen of toevoegen van een aantal bijlagen bij Brudalex, terwijl de artikelen 9 tot 11 van het ontwerp strekken tot het wijzigen van de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die met het ontwerp "gelinkte bepalingen" bevatten. De artikelen 13 en 14 van het ontwerp bevatten respectievelijk een overgangsregeling en de bepaling van inwerkingtreding.

[1] "Brudalex" of "Bruxelles/Brussel-Déchets-Afvalstoffen-LEX".

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die tot op heden is vervat in de besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 maart 1994[2] en 28 november 2002[3], waarvan artikel 12 van het ontwerp de opheffing beoogt.

BEVOEGDHEID

3.1. De ontworpen regeling kan in beginsel worden ingepast in het geheel van bevoegdheden die op het vlak van de bescherming van het leefmilieu en het afvalstoffenbeleid voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voortvloeien uit artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Wel dient te worden gewezen op wat hierna volgt.

3.2. Wat de bepalingen van het ontwerp betreft inzake dierlijke bijproducten en afgeleide producten (ontworpen artikelen 4.5.1 tot 4.5.8 van Brudalex; artikel 5 van het ontwerp) zal de overeenkomst van 16 januari 2014 'tussen de Federale Staat en de Gewesten inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten' moeten worden nagekomen.[4]

Uit de omschrijving van het begrip "activiteiten in de gezondheidszorg", in het ontworpen artikel 4.7.2, 1°, van Brudalex (artikel 7 van het ontwerp), blijkt dat de ontworpen regels ook zullen gelden ten aanzien van bijvoorbeeld ziekenhuizen en rusthuizen en dat deze derhalve gevolgen kunnen hebben voor andere bevoegdheidsdomeinen dan die waarvoor uitsluitend de gewesten bevoegd zijn.

In het licht van wat voorafgaat, wijst de afdeling Wetgeving erop dat bij de uitoefening van de eigen bevoegdheden zowel de federale overheid als de gemeenschappen en gewesten het evenredigheidsbeginsel in acht moeten nemen. De evenredigheidstoets is eigen aan elke bevoegdheidsuitoefening en vormt een toepassing van het beginsel dat elke overheid haar bevoegdheden loyaal moet uitoefenen. In ons grondwettelijk bestel vormt het evenredigheidsbeginsel, al dan niet gelezen in samenhang met de federale loyauteit (artikel 143, § 1, van de Grondwet), de begrenzing van elke bevoegdheidsuitoefening.

De inachtneming van de federale loyauteit veronderstelt dat, wanneer zij hun bevoegdheden uitoefenen, de federale overheid en de deelentiteiten het evenwicht van de federale constructie in haar geheel niet verstoren. De federale loyauteit betreft meer dan de loutere uitoefening van bevoegdheden: zij geeft aan in welke geest dat moet geschieden. Het beginsel van de federale loyauteit, in samenhang gelezen met het redelijkheids- en

[2] Besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 23 maart 1994 'betreffende het beheer van afvalstoffen afkomstig van activiteiten in de gezondheidszorg'.

[3] Besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 28 november 2002 'betreffende de verwijdering van dierlijk afval en betreffende de inrichtingen voor de verwerking van dierlijk afval'.

[4] De betrokken overeenkomst regelt de uitvoering door de federale overheid en de gewesten van artikel 4, leden 3 tot 5, van verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 waarvan melding wordt gemaakt in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp. Het gegeven dat deze overeenkomst voor bepaalde onderdelen van de ontworpen regeling mee vorm geeft aan de te eerbiedigen juridische context zou, met het oog op een goed begrip van de regeling, door middel van bijvoorbeeld een considerans kunnen worden geduid in de aanhef van het ontwerp.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

evenredigheidsbeginsel,[5] verplicht elke wetgever – en *in casu* dus ook die van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – erover te waken dat de uitoefening van zijn eigen bevoegdheid de uitoefening, door de andere wetgevers, van hun bevoegdheden niet onmogelijk of overdreven moeilijk maakt.[6]

RECHTSGROND

4.1. De ontworpen bepalingen vinden in beginsel rechtsgrond in één van de artikelen van de ordonnanties van 5 juni 1997 'betreffende de milieuvergunningen' (hierna: milieuvergunningenordonnantie) of 14 juni 2012 'betreffende afvalstoffen' (hierna: afvalstoffenordonnantie) waarnaar wordt verwezen in respectievelijk het vijfde en het zesde lid van de aanhef van het ontwerp. Niettemin moet nog worden gewezen op wat volgt.

4.2. Het ontworpen artikel 1.4, § 5, 1°, van Brudalex (artikel 1.4 van het ontwerp), vindt rechtsgrond in artikel 46 van de afvalstoffenordonnantie, maar het is niet duidelijk welke bepaling rechtsgrond biedt voor het ontworpen artikel 1.4, § 5, 2°, van Brudalex, dat betrekking heeft op het geval van het overbrengen van dierlijke bijproducten.

4.3. De ontworpen aanvulling van artikel 3.1.5, § 2, van Brudalex (artikel 1.18 van het ontwerp), heeft betrekking op de lijsten die het Brussels Instituut voor Milieubeheer moet ter beschikking stellen aan het publiek en vindt volgens de rechtsgrondentabel die de gemachtigde aan de afdeling Wetgeving heeft meegedeeld, rechtsgrond in artikel 14, § 2, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 16 mei 2019 'betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen'. Deze bepaling bevat evenwel geen machtiging aan de Regering en kan bijgevolg geen rechtsgrond bieden. Daarentegen kan wel rechtsgrond worden gevonden voor de bepaling onder artikel 1.18 van het ontwerp in artikel 86, § 3, van de milieuvergunningenordonnantie.[7]

4.4. Met artikel 1.20 van het ontwerp wordt beoogd om de nummering van paragrafen in artikel 3.3.3 van Brudalex te corrigeren. Gelet op de draagwijdte van deze laatste bepaling kan daarvoor rechtsgrond worden gevonden in artikel 78/4, § 1, van de milieuvergunningenordonnantie, naar luid waarvan de Regering de algemene voorwaarden met betrekking tot de uitoefening van een activiteit kan bepalen vóór die onderworpen wordt aan de registratieformaliteit.

---

[5] Zie bijvoorbeeld GwH 25 juni 2015, nr. 98/2015, B.30.3.

[6] Zie bijvoorbeeld GwH 23 december 2009, nr. 202/2009, B.13; GwH 30 maart 2010, nr. 31/2010, B.13; GwH 18 januari 2012, nr. 7/2012, B.11.1; GwH 21 december 2017, nr. 145/2017, B.44.2.

[7] De gemachtigde deelde in verband met het bepaalde in artikel 86, § 3, van de milieuvergunningenordonnantie mee wat volgt: "Volgens Artikel 86 §3 OMV geldt het volgende: 'Het door het Instituut bijgehouden register wordt door elektronische communicatiemiddelen voor het publiek toegankelijk gemaakt volgens de door de Regering vastgestelde modaliteiten.' Deze informatie is reeds publiek toegankelijk in kaartvorm op de LB-webpagina's: https://leefmilieu.brussels/de-milieuvergunning/focus-op-de-toegekende-vergunningen/alle-vergunningen-op-een-kaart.
De lijst is een andere vorm van publiek bekendmaken."

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

4.5. Artikel 1.28 van het ontwerp strekt tot het vervangen van artikel 3.8.2, 4°, van Brudalex, dat een omschrijving van het begrip "afvalstoffen uit de gezondheidszorg" bevat voor de toepassing van de betrokken afdeling die betrekking heeft op de belasting op het verbranden van afvalstoffen. Rechtsgrond daarvoor kan worden gevonden in de algemene bevoegdheid waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschikt om de ordonnanties uit te voeren en die zij put uit artikel 20 van de reeds genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 *juncto* artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen', gelezen in samenhang met het bepaalde in artikel 40 van de afvalstoffenordonnantie.

4.6. Luidens het ontworpen artikel 4.6.3, § 1, c), van Brudalex (artikel 6 van het ontwerp), is het voor een openbare entiteit in het kader van haar eigen activiteiten en tevens in het kader van door haar georganiseerde evenementen verboden "vanaf 1 januari 2023 water ander dan leidingwater te schenken".

Volgens de gemachtigde kan voor deze bepaling rechtsgrond worden gevonden in artikel 2.4.9, derde lid, van het Brussels Wetboek van 2 mei 2013 van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing, en in de artikelen 16, §§ 1 en 3, en 27 van de afvalstoffenordonnantie.

Enkel artikel 16, § 3, eerste lid, van de afvalstoffenordonnantie, waarin de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt gemachtigd om afvalproductie te voorkomen door het nemen van gepaste maatregelen die het minstens mogelijk maken om de in die paragraaf opgesomde doeleinden te realiseren, kan worden geacht voor het ontworpen artikel 4.6.3, § 1, c), van Brudalex, rechtsgrond te bieden. Opdat de betrokken maatregelen aan openbare entiteiten zouden kunnen worden opgelegd, moet de voornoemde bepaling van de afvalstoffenordonnantie worden gelezen in samenhang met artikel 87, § 1, van de meermaals genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 *juncto* artikel 40 van de eveneens al genoemde bijzondere wet van 12 januari 1989.

4.7. Artikel 8.1, f), van het ontwerp, strekt tot het vervangen van bijlage 16 bij Brudalex door de ontworpen bijlage VI. De bijlage heeft betrekking op de berekeningsmethode voor de belasting op verbranding in artikel 41 van de afvalstoffenordonnantie.

De te vervangen bijlage werd aan Brudalex toegevoegd bij artikel 2 van het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 april 2019.[8] Naar aanleiding van die toevoeging werd er door de afdeling Wetgeving in advies 63.570/1 van 25 juni 2018[9] onder meer op gewezen dat de formule voor het berekenen van de belasting en het definiëren van de verschillende componenten ervan in de bijlagen IV en V bij het toenmalige ontwerp, te ruim

[8] Besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 april 2019 'tot wijziging van het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen met het oog op de vaststelling van de modellen van aangifteformulier voor de belastingen bedoeld in de artikelen 40 en 41 van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende de afvalstoffen en tot aanstelling van de ambtenaren in het kader van de inkohiering, de inning en invordering van deze belastingen'.

[9] Adv.RvS 63.570/1 van 25 juni 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 25 april 2019 'tot wijziging van het Besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen met het oog op de vaststelling van de modellen van aangifteformulier voor de belastingen bedoeld in de artikelen 40 en 41 van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende de afvalstoffen en tot aanstelling van de ambtenaren in het kader van de inkohiering, de inning en invordering van deze belastingen'.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

waren gelet op het legaliteitsbeginsel in belastingzaken en dat daarom bepaalde essentiële componenten van de belasting vooraf in de betrokken ordonnantie dienden te worden geregeld.

Eenzelfde probleem van verenigbaarheid met het legaliteitsbeginsel in belastingzaken doet zich voor met artikel 8.1, f), van het ontwerp dat, zolang niet is voorzien in een aanvulling van de afvalstoffenordonnantie op het vlak van de voornoemde belastingcomponenten, geen doorgang kan vinden.

4.8. Artikel 11 van het ontwerp strekt tot het wijzigen van een aantal rubrieken in de bijlage bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 17 december 2009 'tot vaststelling van de lijst van de risicoactiviteiten' en vindt rechtsgrond in artikel 3, 3°, van de ordonnantie van 5 maart 2009 'betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems', waarin de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt opgedragen om een lijst vast te leggen van de risicoactiviteiten zoals die in die bepaling worden omschreven.

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp werd op 3 juni 2021 aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 'betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij' (nummer 2021/323/B). De *standstill*periode is verstreken op 6 september 2021.

Uit de aanmeldingsdocumenten blijkt dat de kennisgeving enkel is gebeurd voor het in Brudalex in te voegen hoofdstuk inzake het afval dat afkomstig is van activiteiten in de gezondheidssector (artikel 7). Dit is evenwel een te beperkte kennisgeving in het kader van richtlijn 2015/1535.

Artikel 1, lid 1, f), eerste alinea, van de voornoemde richtlijn omschrijft een technisch voorschrift immers als "een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die *de jure* of *de facto* moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat (…)".

Artikel 1, lid 1, d), van dezelfde richtlijn, omschrijft een andere eis als "een eis die, zonder een technische specificatie te zijn, ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd en betrekking heeft op de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht, zoals voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of verwijdering van het product, wanneer deze voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden".

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

De bepalingen van het ontwerp inzake de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor matrassen (artikel 1.13, van het ontwerp), bevatten technische voorschriften in de zin van de voornoemde richtlijn, terwijl ook de ontworpen regeling inzake compostering mogelijks technische voorschriften in de zin van de richtlijn kan inhouden (zie bv. de ontworpen artikelen 3.9.18 en 3.9.21 van Brudalex; artikel 2 van het ontwerp). De aanmeldingsprocedure lijkt derhalve voor nog andere onderdelen van het ontwerp dan louter de bepalingen inzake het afval dat afkomstig is van activiteiten in de gezondheidssector, te moeten worden doorlopen.

6. Blijkens de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zijn de "weerslag op de begroting" en het advies van de Inspectie van Financiën "zonder voorwerp". Dit standpunt kan enkel worden bijgetreden in zover artikel 8.1, f), uit het ontwerp wordt weggelaten (zie de opmerking onder randnummer 4.7), aangezien die bepaling wel degelijk budgettaire gevolgen lijkt te hebben.

7. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde of andere vormvereisten[10] nog wijzigingen zou ondergaan,[11] moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog eveneens aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

8.1. Er wordt met de ontworpen regeling beoogd om sommige EU-richtlijnbepalingen in het interne recht om te zetten en uitvoering te geven aan een aantal Europese verordeningen. De gemachtigde verstrekte in dat verband een concordantietabel aan de afdeling Wetgeving.

8.2.1. Wat de verordeningen betreft, verdient het aanbeveling om de lijst van Europese verordeningen die met het ontworpen besluit worden uitgevoerd en waarvan in de voornoemde concordantietabel melding wordt gemaakt, te vergelijken met de verordeningen die worden opgesomd in de aanhef van het ontwerp. Deze aanhef wekt de indruk dat het ontworpen besluit enkel uitvoering beoogt te geven aan de Europese verordeningen die erin worden opgesomd. In de concordantietabel wordt evenwel ook gerefereerd aan andere verordeningen dan die waarvan in de aanhef van het ontwerp melding wordt gemaakt.[12] Men dient er uiteraard over te waken dat de aanhef van het ontwerp een correct beeld schetst van de Europese verordeningen waaraan uitvoering wordt gegeven met de ontworpen regeling.

[10] Zo werd door de Gegevensbeschermingsautoriteit op 21 januari 2022 over het ontwerp nog advies 12/2022 uitgebracht.

[11] Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

[12] Zie bvb. Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 'betreffende de overbrenging van afvalstoffen' en de Verordening (EG) nr. 1005/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 16 september 2009 'betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen'.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

8.2.2. Eenmaal een bepaling van het ontwerp wordt geconcipieerd als zijnde een uitvoeringsbepaling van een Europese verordening zou dat ook voldoende duidelijk moeten blijken uit de tekst van het ontwerp. Dit is evenwel niet steeds het geval.

Zo is het naar het zeggen van de gemachtigde de bedoeling om de gelding van de ontworpen artikelen 4.5.9 en 4.5.10 van Brudalex (artikel 5 van het ontwerp), te beperken tot exploitanten van inrichtingen die zijn ingedeeld in rubriek 66 van de indelingslijst, hetgeen overeenstemt met wat wordt bepaald in Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009.[13]

8.2.3. Bepalingen die uitvoering beogen te geven aan een Europese verordening dienen dit uiteraard op een correcte en volledige manier te doen. Ook dit is niet steeds het geval.

Zo bevestigde de gemachtigde dat het ontworpen artikel 4.5.6 van Brudalex (artikel 5 van het ontwerp), uitvoering beoogt te geven aan artikel 23 van Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009, dat betrekking heeft op de registratie van exploitanten, inrichtingen of bedrijven. De stellers van het ontwerp zullen erop moeten toezien dat het ontworpen artikel 4.5.6 in al zijn onderdelen spoort met de desbetreffende verordeningsbepaling. Zo wordt in artikel 23, lid 4, van de verordening, bepaald in welke gevallen er geen inkennisstelling nodig is met het oog op registratie. De hypothese van het ontworpen artikel 4.5.6, § 3, van Brudalex, valt daar niet onder, zodat het ontwerp alvast reeds op dit punt beter lijkt te moeten worden afgestemd op artikel 23 van Verordening (EG) nr. 1069/2009.

In het ontworpen artikel 4.5.5, § 4, van Brudalex (artikel 5 van het ontwerp), worden de verwijderingsmethoden opgesomd die van rechtswege zijn toegelaten, zonder schriftelijke toestemming, "zoals bepaald in artikel 19 van de Verordening (EG) nr. 1069/2009". Vraag is op welke wijze het ontworpen artikel 4.5.5, § 4, moet worden gelezen in het licht van de voornoemde verordening die in sommige gevallen wel nog een toelating van de bevoegde autoriteit voorschrijft. Zo lijkt het ontworpen artikel 4.5.5, § 4, 1°, niet te sporen met het bepaalde in artikel 19, lid 1, f), van de voornoemde verordening, en kunnen vragen worden gesteld inzake de overeenstemming van het ontworpen artikel 4.5.5, § 4, 2°, met artikel 16, h), van dezelfde verordening.

8.3.1. Blijkens de aan de afdeling Wetgeving meegedeelde concordantietabel wordt met sommige bepalingen van het ontwerp tevens de gedeeltelijke omzetting beoogd van bepaalde Europese richtlijnen. Het staat uiteraard aan de internrechtelijke overheid om de wijze te bepalen waarop zij in de omzettingstekst verwijst naar de aldus in het interne recht omgezette richtlijnen.[14] Dergelijke verwijzingen kunnen in de te wijzigen teksten worden geïntegreerd, maar het ware niettemin duidelijker indien in het ontwerp tevens een afzonderlijke autonome bepaling

[13] Verordening (EG) nr. 1069/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 'tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten en afgeleide producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1774/2002 (verordening dierlijke bijproducten)'.

[14] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 94, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), hierna "*Handleiding Wetgevingstechniek*" genoemd.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

zou worden opgenomen waarin wordt vermeld welke richtlijnen, of onderdelen ervan, met de ontworpen wijzigingen worden omgezet.

Deze suggestie wint aan relevantie doordat niet steeds even duidelijk is welke precieze richtlijnbepaling wordt omgezet. Zo wordt in de aan de afdeling Wetgeving meegedeelde concordantietabel vermeld dat met het ontworpen artikel 4.6.3, § 1, c), van Brudalex (artikel 6 van het ontwerp; zie ook randnummer 4.6), de omzetting wordt beoogd van artikel 4 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' dat voorschriften bevat in verband met de consumptievermindering van de in deel A van de bijlage opgenomen kunststofproducten voor eenmalig gebruik.

De gemachtigde deelde evenwel bijkomend het volgende mee:

"Après analyse, nous identifions plutôt cette interdiction comme une mesure de transposition de la directive 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, en particulier son article 16.2, alinéa 2, c), qui prévoit que 'Les États membres peuvent également prendre les mesures qui suivent pour promouvoir l'utilisation de l'eau du robinet destinée à la consommation humaine : (…) c) encourager la fourniture de cette eau dans les administrations publiques et les bâtiments publics'.

D'une manière générale, cette directive est en cours de transposition en droit bruxellois mais l'article 2.4.9, alinéa 3, du CoBRACE assure une base légale suffisante en droit positif bruxellois pour assurer la transposition de l'article 16.2, alinéa 2, c), précité.

Cet article 2.4.9 du CoBRACE se trouve dans son Livre 2 – Titre 4 intitulé 'Dispositions relatives à l'exemplarité des pouvoirs publics' et se lit comme suit :

'Art. 2.4.9. Sans préjudice de l'article 2.4.5, les pouvoirs publics régionaux et les pouvoirs publics locaux veillent à insérer des critères environnementaux et énergétiques dans leurs commandes.

Ces critères visent notamment à :

- favoriser les produits et services à haute performance en matière d'efficacité énergétique;

- réduire la consommation de ressources naturelles;

- prévenir les impacts négatifs sur l'environnement.

Le Gouvernement peut établir une liste des fournitures et services pour lesquels les clauses environnementales sont pertinentes.

Il peut en outre mettre en place un référentiel d'achats durables qui explicite et complète les critères énoncés à l'alinéa 2 du présent article. Le cas échéant, ce référentiel s'impose aux commandes effectuées par les pouvoirs publics régionaux et les pouvoirs publics locaux.'

Outre l'article 2.4.9, alinéa 3, du CoBRACE, l'interdiction prévue à l'article 4.6.3., § 1er, c), nouveau du Brudalex se fonde également sur les articles 16, § 1er et § 3 et 27 de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets. L'objectif de cette interdiction est de prévenir l'apparition de déchets d'emballages, de promouvoir le réemploi des emballages et de diminuer les coûts de la gestion publique de ceux-ci.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

Cette interdiction trouve également échos dans la Déclaration de Politique Régionale – législature 2019-2024 – (DPR) dans laquelle le Gouvernement entend prendre les mesures afin de réduire l'impact de l'utilisation de bouteilles et promouvoir l'eau du robinet. La DPR prévoit ainsi : 'Pour être exemplaire et promouvoir l'eau du robinet, qualitativement irréprochable et bien moins coûteuse économiquement comme environnement, le Gouvernement vise, d'ici à la fin de la législature, l'abandon du recours à l'eau en bouteille au profit de l'eau de distribution dans les bâtiments dépendant des pouvoirs publics régionaux et communaux, tout comme lors d'événements sponsorisés par les pouvoirs publics'.

Au final, la ratio legis de l'interdiction prévue à l'article 4.6.3., § 1er, c), du Brudalex est la volonté du Gouvernement de diminuer l'embouteillement et le transport de l'eau potable qui est une ressource directement accessible directement via le réseau de distribution – tout en assumant le rôle d'exemplarité des pouvoirs publics tel que prévu notamment dans le CoBRACE."

Voorts beantwoordde de gemachtigde de vraag of de ontworpen maatregel wel degelijk kan worden beschouwd als zijnde voldoende proportioneel en niet-discriminerend als volgt:

"Compte tenu des développements qui précèdent (voy. ci-avant), cette condition de l'article 4 de la directive 904/2019 ne s'applique pas à l'article 4.6.3., § 1er, c), nouveau du Brudalex. Pour autant, d'une manière générale, la mesure envisagée apparait comme proportionnée dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre de l'exemplarité des pouvoirs publics, qu'une dérogation est prévue pour les activités qui comportent et impliquent la dispensation de soins de santé et qu'un mécanisme de dérogation est également prévu dans le cas où l'accès à l'eau distribuée par réseau est impossible ou dans le cas d'urgence résultant d'événements imprévisibles. En outre, cette mesure n'est pas discriminatoire compte tenu de la situation particulière des entités publiques et de leur devoir d'exemplarité."

8.3.2. Uit wat voorafgaat volgt dat het ontworpen artikel 4.6.3, § 1, c), van Brudalex, niet de omzetting beoogt van artikel 4 van richtlijn (EU) 2019/904, maar wel van artikel 16.2, tweede lid, c), van richtlijn (EU) 2020/2184 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2020 'betreffende de kwaliteit van voor menselijke consumptie bestemd water'.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om de lijst van richtlijnbepalingen die zij met het ontwerp in het interne recht beogen om te zetten aan een bijkomend nazicht te onderwerpen en om, in voorkomend geval door middel van een afzonderlijk aan het ontwerp toe te voegen artikel, duidelijker aan te geven om welke richtlijnen, of bepalingen ervan, het precies gaat.

9.1. Er dient op te worden toegezien dat de Nederlandse en de Franse teksten van het ontwerp, die gelijkelijk authentiek zijn, steeds met elkaar overeenstemmen. Het ontwerp bevat wat dat betreft te veel bepalingen die discordanties tussen beide teksten bevatten die, niet in het minst ten behoeve van de rechtszekerheid, zullen moeten worden weggewerkt.

De tekst van het ontwerp wordt wat dat betreft het best aan een bijkomend onderzoek onderworpen. De afdeling Wetgeving maakt alvast melding van de hierna volgende discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

9.2. In het ontworpen artikel 1.5, § 2, 5, van Brudalex (artikel 1.5, c), van het ontwerp), stemmen de woorden "hetzelfde agrarische bedrijf", in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden "une même exploitation", in de Franse tekst. De gemachtigde deelde mee dat in de Franse tekst zal worden verwezen naar "une même exploitation agricole".

In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2.2.14, § 4, van Brudalex (artikel 1.11 van het ontwerp), moet naar analogie van de Franse tekst worden geschreven "[d]e paragrafen 2 en 3" in plaats van "[d]e leden 2 en 3".

In het ontworpen artikel 2.4.75, eerste lid, van Brudalex (artikel 1.13 van het ontwerp), stemt de zinsnede "door de voor dit gebied verantwoordelijke publiekrechtelijke rechtspersonen", in de Nederlandse tekst, niet overeen met de zinsnede "par les personnes morales de droit public territorialement responsables de la gestion des déchets ménagers" die in de Franse tekst voorkomt.

In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 1.23, a), van het ontwerp, dient te worden geschreven "wordt vervangen" en niet "wordt gewijzigd".

De term die in het Nederlands overeenstemt met de term "abrogés", in de Franse tekst, is "opgeheven" en niet "ingetrokken". De Nederlandse tekst van artikel 1.24 van het ontwerp, moet in die zin worden gecorrigeerd.

Zoals in de Franse tekst, dient het ontworpen artikel 3.8.2, 4°, van Brudalex (artikel 1.28 van het ontwerp), te luiden als volgt: "4° afvalstoffen uit de gezondheidszorg: afval afkomstig van activiteiten in de gezondheidszorg in de zin van artikel 4.7.2.2°".

In het ontworpen 4.5.6, § 3, van Brudalex (artikel 5 van het ontwerp), dient de redactie van de Nederlandse en de Franse tekst onderling meer eenvormig te worden gemaakt.

Rekening houdend met de omschrijving van het begrip "bereide voedingsmiddelen" ("aliments préparés"), in artikel 1.1, b), van het ontwerp (ontworpen punt 45°), passe men de redactie van het ontworpen artikel 4.6.3, § 1, b), van Brudalex (artikel 6 van het ontwerp), in de Nederlandse tekst aan als volgt: "vanaf 1 januari 2023 bereide voedingsmiddelen aan te bieden in cateringmateriaal voor eenmalig gebruik;".

In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 4.7.12, § 2, van Brudalex (artikel 7 van het ontwerp), vervange men de woorden "deze afdeling" door de woorden "deze onderafdeling".

In de ontworpen rubriek 44 C, in artikel 8.2, § 1, en artikel 10 van het ontwerp, stemt de omschrijving van de benaming niet overeen in de Nederlandse ("groter dan 10 tot en met 1000 t/jaar") en de Franse tekst ("supérieure à 1000 et jusqu'à 100.000 t/an").

9.3. Niet enkel dienen discordanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontwerp te worden weggewerkt, er zal ook moeten naar worden gestreefd om redactionele

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

onvolkomenheden of slordigheden te vermijden. Vooral de Nederlandse tekst van het ontwerp verdient wat dat betreft een bijkomend nazicht.[15]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. De eerste vier leden van de aanhef van het ontwerp verwijzen naar Europese verordeningen. Zoals reeds onder randnummer 8.2.1 werd opgemerkt, dienen dergelijke verwijzingen in de aanhef beperkt te blijven tot de verordeningen waaraan effectief uitvoering wordt gegeven met de ontworpen regeling. De opsomming van verordeningen in de aanhef van het ontwerp zal, rekening houdend hiermee, in voorkomend geval moeten worden aangepast.

11. Mede gelet op het in dit advies gedane onderzoek van de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen in de aanhef te worden aangepast als volgt.

Er dient vooreerst in aparte leden te worden verwezen naar, enerzijds, de artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' en, anderzijds, de artikelen 8 en 40 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'; vervolgens verwijze men naar artikel 3 van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 'tot oprichting van Leefmilieu Brussel', zoals dat werd bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989 [16].

De voornoemde leden van de aanhef worden gevolgd door twee leden waarin wordt verwezen naar de bepalingen van de milieuvergunningenordonnantie van 5 juni 1997 die het ontwerp tot rechtsgrond strekken [17] en naar artikel 3, 3°, van de ordonnantie van 5 maart 2009 'betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems'.

---

[15] Zo dienen bv. in het ontworpen artikel 3.5.4, § 3, van Brudalex (artikel 1.23, b), van het ontwerp), de woorden "in de artikelen 28 et 29" te worden vervangen door de woorden "in de artikelen 28 en 29"; in de inleidende zin van het ontworpen artikel 3.9.3, § 1, van Brudalex (artikel 2 van het ontwerp), moet worden geschreven "voldoet aan de volgende criteria:" in plaats van "voldoet aan de volgende de criteria:"; in het ontworpen artikel 4.5.1, § 1, derde lid, van Brudalex (artikel 5 van het ontwerp), vervange men de woorden "is dit artikel is" door de woorden "is dit artikel"; in de Nederlandse tekst van artikel 14, § 4, tweede streepje, van het ontwerp, komt twee keer dezelfde zin voor, waaraan uiteraard moet worden verholpen.

[16] Artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 biedt rechtsgrond voor de bepalingen van het ontwerp waarin sommige taken worden opgedragen aan Leefmilieu Brussel. Nu wordt reeds naar dat koninklijk besluit verwezen in het twaalfde lid van de aanhef, maar het verdient aanbeveling om aan dat besluit te refereren samen met de andere wetskrachtige normen die het ontwerp tot rechtsgrond strekken.

[17] Er dient melding te worden gemaakt van de artikelen 4, 6, 10, 13, 70, 71, 78/1, 78/1*bis*, 78/2, 78/4 en 86 van de milieuvergunningenordonnantie. In vergelijking met de verwijzing naar dat decreet in de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt derhalve niet meer verwezen naar de artikelen 74, 74*bis* en 78, van dat decreet, en werd een verwijzing naar de artikelen 78/4 en 86 van dat decreet toegevoegd.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

Daarna dient, steeds in een afzonderlijk lid van de aanhef, te worden verwezen naar de artikelen van de afvalstoffenordonnantie van 14 juni 2012[18] die rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.[19]

Bij de redactie van de voornoemde leden van de aanhef zal men er wel op moeten toezien dat, zoals gebruikelijk is vanuit legistiek oogpunt, telkens melding wordt gemaakt van de eventuele nog van kracht zijnde normatieve teksten die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in de artikelen of onderdelen ervan die rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.[20] In geval het aantal van dergelijke wijzigende teksten te talrijk is, kan worden volstaan met het vermelden van de meest recente wijziging ("het laatst gewijzigd bij …").

12. Er dient in de aanhef ook nog melding te worden gemaakt van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 maart 1994 'betreffende het beheer van afvalstoffen afkomstig van activiteiten in de gezondheidszorg', waarvan artikel 12 van het ontwerp de opheffing beoogt.

13. De vermelding van de naleving van de vormvereisten in de aanhef van het ontwerp moet worden vervolledigd met eventueel nog te vervullen vormvereisten en met vormvereisten die al zijn nageleefd, zoals die met betrekking tot de aanmelding van bepalingen van het ontwerp in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015, en advies 12/2022 van de Gegevensbeschermingsautoriteit van 21 januari 2022.

Artikel 1

14. In het ontworpen artikel 1.1, § 1, 10°, van Brudalex (artikel 1.1, van het ontwerp), wordt de omschrijving van "producent" vervangen. De omschrijving van het betrokken begrip is bepalend voor de toepassing van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid die voor verschillende afvalstromen wordt opgelegd in titel II van Brudalex. In bepaalde van de onderdelen van de ontworpen omschrijving van het betrokken begrip wordt daarbij uitdrukkelijk gerefereerd aan het op de markt brengen van producten op het Belgische grondgebied.

In zijn arrest nr. 37/2018 van 22 maart 2018 heeft het Grondwettelijk Hof geoordeeld dat, door het aannemen van een definitie van het begrip "producent die onderworpen is aan de uitgebreide verantwoordelijkheid", in zoverre zij de Belgische Staat mogelijkerwijs belemmert om de doelstellingen te bereiken die hem door de Europese Unie worden opgelegd, zonder voorafgaand overleg met de wetgevers van de andere gewesten, de decreetgever van het Waalse Gewest het beginsel van de federale loyauteit dat is gewaarborgd bij artikel 143, § 1, van

[18] Uiteraard moet ook in de Nederlandse tekst van het betrokken lid van de aanhef melding worden gemaakt van de datum van dat decreet, wat nu niet het geval is in de aanhef van het ontwerp zoals dit om advies is voorgelegd.

[19] Er dient melding te worden gemaakt van de artikelen 9, 10, 16, 19, 22, 23, 26, 26/1, 27, 32, 33, 34, 35, 40, 45, 46 en 56 van de afvalstoffenordonnantie. In vergelijking met de verwijzing naar dat decreet in de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt derhalve niet meer verwezen naar de artikelen 38 en 39 van dat decreet, en werd een verwijzing naar artikel 26/1, wat de algemene minimumvereisten voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid betreft, en naar artikel 40 toegevoegd.

[20] *Handleiding Wetgevingstechniek*, nr. 27.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

de Grondwet, gelezen in samenhang met de in het betrokken middel aangevoerde bepalingen, heeft geschonden (overweging B.10.3).[21]

In het licht van de voornoemde rechtspraak van het Grondwettelijk Hof zou ook met betrekking tot de beoogde vervanging van het begrip "producent", in het ontworpen artikel 1.1, § 1, 10°, van Brudalex, een voorafgaand overleg met de andere gewesten dienen plaats te vinden.[22] Bij gebrek daaraan zullen immers vragen kunnen rijzen in verband met de overeenstemming van het ontwerp met de beginselen waarnaar ook reeds in het voornoemde arrest van het Grondwettelijk Hof wordt verwezen, te beginnen met het beginsel van de federale loyauteit, maar ook het beginsel van de exclusieve verdeling van de bevoegdheden,[23] en het beginsel van het vrije verkeer van diensten,[24] gelezen in samenhang met de betrokken richtlijnbepalingen.[25]

15. In het ontworpen artikel 1.1, § 1, 10°, eerste lid, e), van Brudalex (artikel 1.1 van het ontwerp), moet worden verwezen naar "artikel I.8.15°, van het Wetboek van economisch recht" in plaats van naar "artikel 8, 15° van het Wetboek van economisch recht".

16. Het ontworpen artikel 2.1.1, § 4, 5, van Brudalex (artikel 1.9 van het ontwerp), vermeldt als verplichting "het instaan voor de kosten van de onder 1. tot en met 4. bedoelde verplichtingen, alsmede de kosten bedoeld in artikel 26/1, § 4, 1°, d) en e), van de ordonnantie afvalstoffen". Er kan aan worden herinnerd dat, indien de betrokken kosten ten laste van de producenten zouden worden gelegd via de weg van een fiscale heffing, de in dat verband geldende beginselen zullen moeten worden nagekomen, waaronder dat met betrekking tot het legaliteitsbeginsel inzake belastingen zoals dit voortvloeit uit artikel 170 van de Grondwet, evenals de regels met betrekking tot de territoriale bevoegdheid.[26]

---

[21] Met het betrokken arrest heeft het Grondwettelijk Hof artikel 79 van het decreet van het Waalse Gewest van 23 juni 2016 'houdende wijziging van het Milieuwetboek, van het Waterwetboek en van verscheidene decreten inzake afvalstoffen en milieuvergunning' vernietigd in zoverre het, in het decreet van 27 juni 1996 'betreffende de afvalstoffen', een artikel *8bis*, § 1, eerste lid, invoegde. Zie ook GwH 17 december 2020, nr. 163/2020 (betreffende een regeling inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid waarvoor geen Europese streefdoelstellingen voor de lidstaten gelden).

[22] Het gegeven dat, zoals de gemachtigde heeft meegedeeld, een samenwerkingsovereenkomst wordt voorbereid door de gewesten, vermag aan deze conclusie geen afbreuk te doen.

[23] Artikelen 5, 39 en 134 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 2 en 19, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[24] Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

[25] Onder meer met het bepaalde in artikel 3, lid 1, f), van richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 'betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA)'.

[26] Zie GwH 4 maart 2021, nr. 34/2021, overw. B.9-B.14.2.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

17. In diverse onderdelen van het ontworpen artikel 2.4.76 van Brudalex (artikel 1.13, van het ontwerp), wordt melding gemaakt van "ondernemingen met sociaal oogmerk".[27] De gemachtigde verstrekte de volgende toelichting in verband met de beoogde ondernemingen:

> "In feite gaat het om 'vennootschappen met sociaal oogmerk', zoals gedefinieerd door het artikel 1.1. §1er, 21° van Brudalex:
>
> > 'vennootschappen met sociaal oogmerk': verenigingen zonder winstoogmerk en vennootschappen met sociaal oogmerk, erkend overeenkomstig het besluit van 16 juli 2010 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de erkenning en de betoelaging van verenigingen zonder winstoogmerk en van vennootschappen met sociaal oogmerk die bedrijvig zijn in de hergebruik- en recyclingsector in de zin van het besluit.
> >
> > 'Ondernemingen' werd vertaald uit het Frans ('entreprises à finalité sociale') maar dient vervangen te worden door 'vennootschappen'.
>
> Hiermee wordt de sociale economie bedoeld die matrassen inzamelt met het oog op hergebruik, in de praktijk de leden van Ressources en Herwin."

De door de gemachtigde gesuggereerde correctie van de Nederlandse tekst kan uiteraard worden bijgetreden, maar er moet – in een meer algemene zin – bovendien op worden gewezen dat het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019 het concept van de "vennootschap met sociaal oogmerk" heeft verlaten en heeft vervangen door een mogelijkheid voor de coöperatieve vennootschappen om te worden erkend als een "sociale onderneming". Hiermee wordt het best rekening gehouden bij de redactie van het ontworpen artikel 2.4.76 van Brudalex en, ruimer, de begripsomschrijving waarnaar de gemachtigde verwijst in het aangehaalde antwoord.

18. Overeenkomstig de ontworpen artikelen 2.4.83 en 2.4.84 van Brudalex (artikel 1.13 van het ontwerp), bepaalt de producent voor respectievelijk de inzamelaar, handelaar en makelaar van niet-gevaarlijke afvalstoffen en voor de inrichting voor verwerking, de vereisten waaraan deze moeten voldoen en dient hij deze vast te leggen in de samenwerkingsvoorwaarden. Deze samenwerkingsvoorwaarden worden opgenomen in een samenwerkingsovereenkomst die vooraf door de producent ter goedkeuring moet worden voorgelegd aan Leefmilieu Brussel. De gemachtigde verstrekte in verband met deze bepalingen en de erin aan de producent toegekende bevoegdheid de volgende toelichting:

> "Artikel 26/1 van de Ordonnantie Afval bepaalt dat de regering de rol en de verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren bij de UPV-systemen duidelijk omschrijft. Het stelt streefcijfers voor afvalbeheer vast en voorziet een rapportagesysteem om na te gaan of deze streefcijfers al dan niet worden gehaald, enz.
>
> De lijst is volgens ons niet exemplatief maar wel een lijst met minimumvoorwaarden die in de samenwerkingsovereenkomst vervat dienen te zitten. De producent kan buiten deze minimumvoorwaarden nog extra voorwaarden onderhandelen indien hem dat nodig lijkt voor het goed beheer van de stroom. De voorwaarden maken deel uit van de samenwerkingsovereenkomst, dewelke beschikbaar zal zijn bij het beheersorganisme dat de producenten vertegenwoordigt, Valumat, en in ieder geval door Leefmilieu Brussel goedgekeurd dient te worden."

[27] Meer bepaald in het ontworpen artikel 2.4.76, 2, 4 en 5, van Brudalex.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

Voorts werd aan de gemachtigde gevraagd waarop de voorwaarden die door de producent kunnen worden vastgesteld zoal betrekking kunnen hebben. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

> "Deze voorwaarden kunnen betrekking hebben op allerlei zaken zoals communicatie naar klanten, registratiesysteem in- en uitgaande stromen, wat te doen bij vaststellen van niet-conformiteiten in de uitstroom van matrassen bij de inzamelaar, vereisten aanvraagdossier, afspraken met derden, onderaannemers, verplichte verzekering, …
>
> Aangezien het om een nieuwe afvalstroom gaat onder het systeem van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid hebben we ervoor gekozen om de mogelijkheid te geven aan de producent om bijkomende voorwaarden te stellen aan de minimumvoorwaarden opgelijst in Brudalex, naar voorbeeld van de andere gewesten."

Het komt aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zelf toe om de desbetreffende voorwaarden op een voldoende duidelijke en afgebakende wijze te omschrijven. Indien het om minimumvoorwaarden gaat, zou dit het best op een meer expliciete wijze in de ontworpen bepalingen tot uitdrukking worden gebracht. Opdat zou kunnen worden aanvaard dat de producent van zijn kant nog bijkomende voorwaarden zou kunnen vaststellen, zouden in het ontwerp minstens de elementen moeten worden aangereikt waarop die bijkomende voorwaarden zoal betrekking kunnen hebben. Bij gebrek daaraan wordt aan de producent immers een te onbepaalde bevoegdheid gedelegeerd.

Artikel 2

19. In het ontworpen artikel 3.9.9, § 5, van Brudalex, wordt Leefmilieu Brussel opgedragen om op zijn website de essentiële elementen te publiceren die worden opgenomen in de opleidingen om een toereikende kennis van goede composteerpraktijken, bedoeld in paragraaf 2 van die bepaling, te certificeren, en om op de website tevens een gids van goede praktijken over het composteren te publiceren.

In het ontworpen artikel 3.9.9, § 2, van Brudalex, wordt bepaald dat de beheerder van de composteersite of een door hem aangeduide persoon een opleiding volgt "over de reglementering en de richtlijnen van de gids van goede praktijken op het vlak van composteren". Het is niet duidelijk waarop de "essentiële elementen" die op de website van Leefmilieu Brussel moeten worden gepubliceerd precies betrekking hebben, noch door wie de beoogde gids van goede praktijken die door Leefmilieu Brussel op zijn website moet worden gepubliceerd, wordt opgesteld, tenzij er wordt van uitgegaan dat de opdracht aan Leefmilieu Brussel om de gids op de website te publiceren, tevens impliceert dat Leefmilieu Brussel de gids redigeert. De tekst van het ontwerp zou op deze punten moeten worden verduidelijkt. In ieder geval valt bezwaarlijk aan te nemen dat Leefmilieu Brussel door middel van een publicatie op de website de opleiding van de beheerder van de composteersite of een door hem aangeduide persoon zou kunnen uitbreiden tot andere elementen dan die welke worden vermeld in het ontworpen artikel 3.9.9, § 2, van Brudalex.

Een gelijkaardige opmerking kan worden gemaakt bij de ontworpen artikelen 3.9.10, § 8, en 3.9.18, §§ 1 en 3, van Brudalex.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

Artikel 5

20. In het ontworpen artikel 4.5.1, § 1, tweede lid, van Brudalex, wordt bepaald dat het ontworpen hoofdstuk 5, "Dierlijke bijproducten en afgeleide producten", van toepassing is op dierlijke bijproducten en afgeleide producten en dat de bepalingen van het hoofdstuk *mutatis mutandis* van toepassing zijn op afgeleide producten.

Mede gelet op het feit dat voor dit onderdeel als rechtsgrond beroep wordt gedaan op artikel 6, § 1, van de milieuvergunningenordonnantie, werd aan de gemachtigde gevraagd op welke ingedeelde inrichtingen het ontworpen hoofdstuk 5 van toepassing is. De gemachtigde verwees wat dat betreft naar de rubrieken 106.1 en 106.2, zoals artikel 9 van het ontwerp, die beoogt in te voegen.

Voor een aantal artikelen van het ontworpen hoofdstuk 5 wordt evenwel als rechtsgrond bijkomend een beroep gedaan op bepalingen van de afvalstoffenordonnantie. In zoverre het hoofdstuk bijgevolg bepalingen bevat die gelden buiten ingedeelde inrichtingen, zullen deze artikelen – gelet op de rechtsgrond – enkel gelding kunnen hebben in zoverre de 'dierlijke producten en afgeleide producten' tevens 'afvalstoffen' zijn. Dit komt onvoldoende tot uiting in de ontworpen bepalingen zodat het ontwerp op dit punt zou moeten worden verduidelijkt.[28]

21. In het ontworpen artikel 4.5.3, § 4, tweede lid, van Brudalex, wordt bepaald dat de afwijking die erin bestaat dat binnen 24 uur geen melding verplicht is voor dierlijke bijproducten die incidenteel worden geproduceerd, niet van toepassing is "als er een vermoeden is van problemen bij de houder, die overlast kunnen veroorzaken". Het is onduidelijk vanaf wanneer precies kan worden besloten tot het bestaan van een vermoeden van dergelijke problemen bij de houder. Vraag is ook of de houder daarvan niet op enige wijze moet in kennis worden gesteld. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om na te gaan of de ontworpen bepaling met het oog op de rechtszekerheid niet nader moet worden uitgewerkt of aangepast.

22. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 4.5.11, § 2, van Brudalex, wordt melding gemaakt van "afgewerkte voedingsolie en -vetten afkomstig van huishoudens". In het ontworpen artikel 4.5.12, § 2, eerste lid, wordt geschreven 'afgewerkte voedingsolie en -vetten van huishoudelijke oorsprong. In het ontworpen artikel 4.5.12, § 2, tweede lid, en het ontworpen artikel 4.5.16, § 1, 5°, komt dan weer de omschrijving "afgewerkte huishoudelijke voedingsolie en -vetten" voor. Het is een richtlijn voor goede regelgeving om inhoudelijk identieke begrippen ook op identieke wijze te omschrijven. Naar het voorbeeld van de Franse tekst van de voornoemde bepalingen van het ontwerp, waarin telkens op een uniforme wijze melding wordt gemaakt van "déchets d'huiles et graisses alimentaires ménagères", dient ook in de Nederlandse tekst te worden geopteerd voor een eenvormige omschrijving.

De voornoemde richtlijn voor goede regelgeving strekt niet enkel tot een consequent en uniform gebruik van termen, maar kan eveneens worden betrokken op de wijze

[28] Het ontworpen artikel 4.5.1, § 4, van Brudalex, wekt bijvoorbeeld de indruk dat de ontworpen regels niet uitsluitend gelden voor dierlijke bijproducten en afgeleide producten die afvalstoffen geworden zijn.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

van redactie van normatieve bepalingen in die zin dat ook bepalingen die inhoudelijk identiek zijn het best op dezelfde wijze worden geredigeerd.[29]

Artikel 6

23. Het ontworpen artikel 4.6.3, van Brudalex, stelt een aantal verboden in voor openbare entiteiten en machtigt in zijn paragraaf 3 de minister om de lijst van openbare entiteiten bedoeld in paragraaf 1 van die bepaling vast te leggen. Dergelijke delegatie van bevoegdheid aan de minister komt erop neer dat deze bepaalt wie onder de verboden van het ontworpen artikel 4.6.3, § 1, valt.

Er wordt in beginsel weliswaar aangenomen dat aan een minister verordenende bevoegdheden kunnen worden gedelegeerd, maar dan dient de delegatie uitsluitend betrekking te hebben op aangelegenheden van detailmatige of bijkomstige aard, wat niet het geval is in het ontworpen artikel 4.6.3, § 3, van Brudalex, dat bijgevolg niet als zodanig in het ontwerp kan worden behouden.

Artikel 7

24. In het ontworpen artikel 4.7.13, § 2, van Brudalex, wordt bepaald dat het advies van de Dienst Bioveiligheid en Biotechnologie van Sciensano wordt gevraagd en dat dit advies de naleving van de minimumeisen van het ontworpen artikel 4.7.14 controleert. Overeenkomstig het ontworpen artikel 4.7.13, § 3, kan de voornoemde Dienst bijkomende informatie vragen om zijn advies op te stellen. Voor zoveel als nodig kan eraan worden herinnerd dat het in het licht van het autonomiebeginsel niet aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering staat om eenzijdig verplichtingen op te leggen aan een federaal orgaan. De redactie van de voornoemde bepalingen van het ontwerp wordt in het licht daarvan het best aangepast.

25. In het ontworpen artikel 4.7.15 van Brudalex, wordt de minister bevoegd gemaakt om afwijkingen toe te staan op de desbetreffende verplichtingen in geval van een "gezondheidscrisis". Dit laatste begrip zou ter wille van de rechtszekerheid moeten worden verduidelijkt.

Uitvoeringsbepaling

26. De uitvoeringsbepaling dient te worden opgenomen in een afzonderlijk artikel van het ontwerp, zijnde artikel 15.

[29] Zo zouden de ontworpen artikelen 4.5.1, § 2 (artikel 5 van het ontwerp) en 4.7.1, § 5, van Brudalex (artikel 7 van het ontwerp), ook in de Nederlandse tekst het best in identieke bewoordingen worden geformuleerd, zoals trouwens reeds het geval is in de Franse tekst.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

Bijlagen

27. Het ontwerp bevat zeven bijlagen. Elk van die bijlagen moet worden afgesloten met de formule "Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van … (datum en opschrift van het ontworpen besluit)", gevolgd door de ondertekening door dezelfde personen die het besluit waarbij de bijlage is gevoegd hebben ondertekend.[30]

Slotopmerking

28. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om na te gaan of met betrekking tot bepaalde onderdelen van het ontwerp, zoals dat met betrekking tot het afval afkomstig van activiteiten in de gezondheidssector, niet het best wordt voorzien in overgangsmaatregelen.

*

[30] *Handleiding Wetgevingstechniek*, nr. 174 en formule F 4-8-2.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet soumis pour avis a pour objet de modifier sur différents points l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er décembre 2016 'relatif à la gestion des déchets' (appelé « Brudalex ») [1] et de modifier également un certain nombre d'autres arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui contiennent des dispositions présentant un certain lien avec les modifications à apporter dans l'arrêté du 1er décembre 2016 (dans l'intitulé du projet, elles sont qualifiées de « dispositions connexes »). La note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique que le projet « vient renforcer la politique du gouvernement bruxellois relative à la minimisation et la gestion des déchets » et qu'il constitue « un des éléments essentiels pour une économie circulaire, qui préserve les ressources matérielles et énergétiques, et qui contribue de manière directe et indirecte à la lutte contre le changement climatique ».

Outre un certain nombre de définitions, l'article 1er du projet contient des dispositions relatives à la traçabilité, à l'enregistrement et au rapportage des déchets ainsi que des dispositions relatives à la responsabilité du producteur, laquelle est modifiée et étendue. Il est inséré dans le Brudalex un chapitre relatif au compostage (article 2). Le régime relatif aux « déchets d'équipements électriques et électroniques » est restructuré et précisé (article 3). Un autre chapitre inséré dans le Brudalex concerne les sous-produits animaux. Ce chapitre intègre également des règles relatives aux huiles et graisses alimentaires (articles 4 et 5). Le projet insère dans le Brudalex des dispositions ayant trait aux produits à usage unique (article 6). Un autre chapitre y est inséré et concerne les déchets issus d'activités de soins de santé (article 7). L'article 8 du projet vise à remplacer ou à ajouter un certain nombre d'annexes au Brudalex, tandis que les articles 9 à 11 du projet modifient les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale contenant des « dispositions connexes » au projet. Les articles 13 et 14 du projet renferment respectivement un régime transitoire et la disposition fixant l'entrée en vigueur.

Le régime en projet est destiné à se substituer à celui qui figure actuellement dans les arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale des 23 mars 1994 [2] et 28 novembre 2002 [3], lesquels sont abrogés par l'article 12 du projet.

[1] « Brudalex » ou « Bruxelles/Brussel-Déchets-Afvalstoffen-LEX ».

[2] Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mars 1994 'relatif à la gestion des déchets résultant d'activités de soins de santé'.

[3] Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 'relatif à l'élimination des déchets animaux et aux installations de transformation de déchets animaux'.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

COMPÉTENCE

3.1. En principe, le dispositif en projet peut s'inscrire dans le cadre global des compétences en matière de protection de l'environnement et de politique des déchets qui, pour la Région de Bruxelles-Capitale, découlent de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Il convient toutefois de relever ce qui suit.

3.2. En ce qui concerne les dispositions du projet relatives aux sous-produits animaux et produits dérivés (articles 4.5.1 à 4.5.8, en projet, du Brudalex; article 5 du projet), il conviendra de respecter la convention du 16 janvier 2014 'entre l'État fédéral et les Régions concernant les sous-produits animaux non destinés à la consommation humaine' [4].

Il ressort de la définition de la notion des « activités de soins de santé » à l'article 4.7.2, 1°, en projet, du Brudalex (article 7 du projet) que les règles en projet s'appliqueront également aux hôpitaux et aux maisons de repos, par exemple, et qu'il pourrait dès lors y avoir des conséquences pour d'autres domaines de compétences que ceux pour lesquels les régions sont exclusivement compétentes.

À la lumière de ce qui précède, la section de législation rappelle que dans l'exercice de leurs compétences propres, tant l'autorité fédérale que les communautés et les régions doivent avoir égard au principe de proportionnalité. Le contrôle de proportionnalité est inhérent à tout exercice de compétence et constitue l'application du principe selon lequel chaque autorité doit exercer ses compétences loyalement. Dans notre système constitutionnel, le principe de proportionnalité, combiné ou non avec la loyauté fédérale (article 143, § 1er, de la Constitution) constitue la limite de tout exercice de compétence.

Le respect de la loyauté fédérale suppose que, lorsqu'elles exercent leurs compétences, l'autorité fédérale et les entités fédérées ne perturbent pas l'équilibre de la construction fédérale dans son ensemble. La loyauté fédérale concerne plus que le simple exercice des compétences : elle indique dans quel esprit il doit avoir lieu. Le principe de loyauté fédérale, combiné avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité [5], impose à chaque législateur – et donc, en l'espèce, à celui de la Région de Bruxelles-Capitale aussi – de veiller à ce que l'exercice de sa propre compétence ne rende pas impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences des autres législateurs [6].

[4] La convention en question règle la mise en œuvre par l'autorité fédérale et les régions de l'article 4, paragraphes 3 à 5, du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 dont il est fait mention au deuxième alinéa du préambule du projet. La circonstance que, pour certaines subdivisions du régime en projet, cette convention contribue à délimiter le cadre juridique à respecter pourrait, par exemple, être indiquée dans un considérant du préambule du projet, et ce afin d'assurer une bonne compréhension du dispositif.

[5] Voir par exemple C.C., 25 juin 2015, n° 98/2015, B.30.3.

[6] Voir par exemple C.C., 23 décembre 2009, n° 202/2009, B.13 ; C.C., 30 mars 2010, n° 31/2010, B.13 ; C.C., 18 janvier 2012, n° 7/2012, B.11.1; C.C., 21 décembre 2017, n° 145/2017, B.44.2.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

FONDEMENT JURIDIQUE

4.1. Les dispositions en projet trouvent, en principe, un fondement juridique dans l'un des articles des ordonnances du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement' (ci-après : l'ordonnance relative aux permis d'environnement) ou du 14 juin 2021 'relative aux déchets' (ci-après : l'ordonnance relative aux déchets), visées respectivement au cinquième et au sixième alinéa du préambule du projet. Toutefois, on relèvera encore ce qui suit.

4.2. L'article 1.4, § 5, 1°, en projet, du Brudalex (article 1.4 du projet) trouve un fondement juridique dans l'article 46 de l'ordonnance relative aux déchets, mais on n'aperçoit pas clairement quelle disposition procure un fondement juridique à l'article 1.4, § 5, 2°, en projet, du Brudalex, qui concerne le cas du transfert de sous-produits animaux.

4.3. Les ajouts en projet à l'article 3.1.5, § 2, du Brudalex (article 1.18 du projet) concernent les listes que l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement doit mettre à la disposition du public et trouve son fondement juridique, selon le tableau des fondements juridiques fourni par le délégué à la section de législation, dans l'article 14, § 2, du décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française du 16 mai 2019 'relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises'. Toutefois, cette disposition ne contient pas de délégation au Gouvernement et ne peut pas, par conséquent, procurer de fondement juridique. Par contre, la disposition inscrite à l'article 1.18 du projet peut trouver un fondement juridique dans l'article 86, § 3, de l'ordonnance relative aux permis d'environnement [7].

4.4. L'article 1.20 du projet vise à corriger la numérotation des paragraphes de l'article 3.3.3 du Brudalex. Compte tenu de la portée de cette dernière disposition, celle-ci peut trouver son fondement juridique dans l'article 78/4, § 1er, de l'ordonnance relative aux permis d'environnement, selon lequel le Gouvernement peut définir les conditions générales d'exercice de l'activité, préalablement à la soumission de celle-ci à la formalité de l'enregistrement.

4.5. L'article 1.28 du projet vise à remplacer l'article 3.8.2, 4°, du Brudalex, qui contient une définition de la notion de « déchet de soins de santé » pour l'application de la section concernée qui porte sur la taxe à l'incinération des déchets. Le fondement juridique à cet effet peut être trouvé dans le pouvoir général dont dispose le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour exécuter les ordonnances et qu'il tire de l'article 20 de la loi précitée du 8 août 1980, combiné avec l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', en combinaison avec l'article 40 de l'ordonnance relative aux déchets.

4.6. Aux termes de l'article 4.6.3, § 1er, c), en projet, du Brudalex (article 6 du projet), il est interdit à une entité publique dans le cadre de ses propres activités ainsi que dans le cadre

[7] En ce qui concerne l'article 86, § 3, de l'ordonnance relative aux permis d'environnement, le délégué a communiqué ce qui suit : « Volgens Artikel 86 §3 OMV geldt het volgende: 'Het door het Instituut bijgehouden register wordt door elektronische communicatiemiddelen voor het publiek toegankelijk gemaakt volgens de door de Regering vastgestelde modaliteiten.' Deze informatie is reeds publiek toegankelijk in kaartvorm op de LB-webpagina's:
https://leefmilieu.brussels/de-milieuvergunning/focus-op-de-toegekende-vergunningen/alle-vergunningen-op-een-kaart.
De lijst is een andere vorm van publiek bekendmaken ».

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

des évènements organisés par elle, de servir « à partir du 1er janvier 2023, (…) de l'eau autre que de l'eau distribuée par réseau ».

Selon le délégué, le fondement juridique de cette disposition peut être trouvé dans l'article 2.4.9, alinéa 3, du Code bruxellois du 2 mai 2013 de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie, ainsi que dans les articles 16, §§ 1er et 3, et 27 de l'ordonnance relative aux déchets.

Seul l'article 16, § 3, alinéa 1er, de l'ordonnance relative aux déchets, qui habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à éviter la production de déchets en prenant toutes mesures appropriées permettant au minimum de réaliser les objectifs énumérés dans ce paragraphe, peut être réputé procurer un fondement juridique à l'article 4.6.3, § 1er, c), en projet, du Brudalex. Pour que les mesures concernées puissent être imposées aux entités publiques, la disposition précitée de l'ordonnance relative aux déchets doit être lue en combinaison avec l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, citée à plusieurs reprises ci-dessus, et avec l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, également précitée.

4.7. L'article 8.1, f), du projet remplace l'annexe 16 du Brudalex par l'annexe VI en projet. L'annexe concerne la méthode de calcul de la taxe à l'incinération de l'article 41 de l'ordonnance relative aux déchets.

L'annexe à remplacer a été insérée dans le Brudalex par l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 [8]. À cette occasion, la section de législation a notamment relevé dans son avis 63.570/1 du 25 juin 2018 [9] que la formule de calcul de la taxe et la définition de ses différentes composantes, inscrites dans les annexes IV et V de l'ancien projet, étaient trop générales eu égard au principe de légalité en matière fiscale et que, dès lors, certaines composantes essentielles de la taxe devaient être réglées au préalable dans l'ordonnance concernée.

Un même problème de compatibilité avec le principe de légalité en matière fiscale se pose pour l'article 8.1, f) du projet, qui ne pourra aboutir tant que l'ordonnance relative aux déchets ne sera pas complétée en ce qui concerne les composantes susmentionnées de la taxe.

4.8. L'article 11 du projet modifie un certain nombre de rubriques dans l'annexe à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2009 'fixant la liste des activités à risque' et trouve son fondement juridique dans l'article 3, 3°, de l'ordonnance du 5 mars 2009 'relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués', chargeant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'arrêter la liste des activités à risque, telles qu'elles sont décrites dans cette disposition.

[8] Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er décembre 2016 relatif à la gestion des déchets en vue de déterminer les modèles de formulaire de déclaration pour les taxes visés aux articles 40 et 41 de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets et portant la désignation des fonctionnaires dans le cadre de l'enrôlement, la perception et le recouvrement de ces taxes'.

[9] Avis C.E. 63.570/1 du 25 juin 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2019 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er décembre 2016 relatif à la gestion des déchets en vue de déterminer les modèles de formulaire de déclaration pour les taxes visés aux articles 40 et 41 de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets et portant la désignation des fonctionnaires dans le cadre de l'enrôlement, la perception et le recouvrement de ces taxes'.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

FORMALITÉS

5. Le 3 juin 2021, le projet a été notifié 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' (numéro 2021/323/B). La période de *statu quo* a expiré le 6 septembre 2021.

Il ressort des documents relatif à la notification que celle-ci a uniquement eu lieu pour le chapitre concernant les déchets issus d'activités dans le secteur des soins de santé, à insérer dans le Brudalex (article 7). Il s'agit toutefois d'une notification trop limitée dans le cadre de la directive 2015/1535.

En effet, l'article 1er, paragraphe 1, f), alinéa 1er, de la directive précitée, définit une règle technique comme étant « une spécification technique ou autre exigence ou une règle relative aux services, y compris les dispositions administratives qui s'y appliquent, dont l'observation est obligatoire *de jure ou de facto*, pour la commercialisation, la prestation de services, l'établissement d'un opérateur de services ou l'utilisation dans un État membre ou dans une partie importante de cet État (...) ».

L'article 1er, paragraphe 1, d), de la même directive définit une autre exigence comme étant « une exigence, autre qu'une spécification technique, imposée à l'égard d'un produit pour des motifs de protection, notamment des consommateurs ou de l'environnement, et visant son cycle de vie après mise sur le marché, telle que ses conditions d'utilisation, de recyclage, de réemploi ou d'élimination lorsque ces conditions peuvent influencer de manière significative la composition ou la nature du produit ou sa commercialisation ».

Les dispositions du projet concernant la responsabilité élargie du producteur de matelas (article 1.13 du projet) contiennent des règles techniques au sens de la directive précitée, alors que le dispositif en projet concernant le compostage peut lui aussi contenir éventuellement de telles règles au sens de la directive (voir, par exemple, les articles 3.9.18 et 3.9.21, en projet, du Brudalex; article 2 du projet). Dès lors, la procédure de notification paraît devoir être suivie pour des éléments du projet autres que les seules dispositions concernant les déchets issus d'activités dans le secteur des soins de santé.

6. Selon la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, l' « implication budgétaire » et l'avis de l'Inspection des Finances sont « sans objet ». On peut uniquement se rallier à ce point de vue dans la mesure où l'article 8.1, f), est omis du projet (voir l'observation formulée au point 4.7), dès lors que cette disposition paraît bel et bien avoir des incidences budgétaires.

7. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées ou d'autres formalités [10] devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État [11],

[10] C'est ainsi que, le 21 janvier 2022, l'Autorité de protection des données a encore émis l'avis 12/2022 sur le projet.

[11] À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

les dispositions modifiées ou ajoutées devraient également être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

8.1. Le dispositif en projet entend transposer certaines dispositions de directives UE dans le droit interne et pourvoir à l'exécution d'un certain nombre de règlements européens. À cet égard, le délégué a fourni un tableau de correspondance à la section de législation.

8.2.1. En ce qui concerne les règlements, il est recommandé de comparer la liste des règlements européens qui sont mis en oeuvre par l'arrêté en projet et dont fait mention le tableau de correspondance précité, aux règlements énumérés dans le préambule du projet. Ce préambule donne à penser que l'arrêté en projet entend uniquement pourvoir à l'exécution des règlements européens qui y sont énumérés. Or, le tableau de correspondance vise également d'autres règlements que ceux dont il est fait mention dans le préambule du projet [12]. On veillera bien évidemment à ce que le préambule du projet indique exactement les règlements européens que le dispositif en projet met en oeuvre.

8.2.2. Dès qu'une disposition du projet est conçue comme une disposition d'exécution d'un règlement européen, il faudrait que cela ressorte de façon suffisamment claire du texte du projet. Or, tel n'est pas toujours le cas.

Ainsi, selon le délégué, l'intention est de limiter l'application des articles 4.5.9 et 4.5.10, en projet, du Brudalex (article 5 du projet) aux exploitants d'établissements classés dans la rubrique 66 de la liste de classification, ce qui correspond à ce que prévoit le règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 [13].

8.2.3. Les dispositions visant à pourvoir à l'exécution d'un règlement européen doivent bien évidemment le faire correctement et complètement. Tel n'est pas toujours le cas non plus.

Le délégué a ainsi confirmé que l'article 4.5.6, en projet, du Brudalex (article 5 du projet) a pour objet de pourvoir à l'exécution de l'article 23 du règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 qui concerne l'enregistrement des exploitants, établissements et usines. Les auteurs du projet veilleront à ce que l'article 4.5.6 soit conforme dans toutes ses composantes à la disposition réglementaire concernée. Ainsi, l'article 23, paragraphe 4, du règlement détermine les cas dans lesquels une notification préalable à l'enregistrement n'est pas nécessaire. L'hypothèse mentionnée à l'article 4.5.6, § 3, en projet, du Brudalex, ne s'inscrit pas dans ce cadre, de sorte qu'il semble préférable en tout cas de déjà mieux harmoniser le projet sur ce point avec l'article 23 du règlement (CE) n° 1069/2009.

[12] Voir, par exemple, le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 'concernant les transferts de déchets' et le règlement (CE) n° 1005/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 'relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone'.

[13] Règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 'établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 (règlement relatif aux sous-produits animaux)'.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

L'article 4.5.5, § 4, en projet, du Brudalex (article 5 du projet) énumère les méthodes d'élimination autorisées de plein droit, sans accord par écrit, « tel que prévu par l'article 19 du Règlement (CE) N° 1069/2009 ». La question se pose de savoir de quelle manière l'article 4.5.5, § 4, en projet, doit être interprété à la lumière du règlement précité qui, dans certains cas, prescrit toutefois encore une autorisation de l'autorité compétente. Ainsi, l'article 4.5.5, § 4, 1°, en projet, ne paraît pas conforme à la règle énoncée à l'article 19, paragraphe 1, f), du règlement précité, et on peut s'interroger sur la conformité de l'article 4.5.5, § 4, 2°, en projet, avec l'article 16, h), du même règlement.

8.3.1. Il ressort du tableau de correspondance communiqué à la section de législation que certaines dispositions du projet entendent également transposer partiellement certaines directives européennes. Il revient évidemment à l'autorité nationale de déterminer la manière dont elle fait référence, dans l'acte de transposition, aux directives ainsi transposées en droit interne [14]. Ces références peuvent être intégrées dans les textes à modifier, mais le projet gagnerait néanmoins en clarté s'il contenait également une disposition autonome spécifique indiquant quelles directives, ou quelles subdivisions de celles-ci, sont transposées par les modifications en projet.

Cette suggestion est d'autant plus pertinente qu'il n'apparaît pas toujours clairement quelle disposition précise de la directive est transposée. Ainsi, le tableau de correspondance communiqué à la section de législation indique que l'article 4.6.3, § 1, c), en projet, du Brudalex (article 6 du projet; voir également le point 4.6) vise à transposer l'article 4 de la directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 'relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement' qui contient des prescriptions relatives à réduction de la consommation des produits en plastique à usage unique mentionnés dans la partie A de l'annexe.

Or, le délégué a également communiqué ce qui suit :

> « Après analyse, nous identifions plutôt cette interdiction comme une mesure de transposition de la directive 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, en particulier son article 16.2, alinéa 2, c), qui prévoit que 'Les États membres peuvent également prendre les mesures qui suivent pour promouvoir l'utilisation de l'eau du robinet destinée à la consommation humaine : (…) c) encourager la fourniture de cette eau dans les administrations publiques et les bâtiments publics'.
>
> D'une manière générale, cette directive est en cours de transposition en droit bruxellois mais l'article 2.4.9, alinéa 3, du CoBRACE assure une base légale suffisante en droit positif bruxellois pour assurer la transposition de l'article 16.2, alinéa 2, c), précité.
>
> Cet article 2.4.9 du CoBRACE se trouve dans son Livre 2 – Titre 4 intitulé 'Dispositions relatives à l'exemplarité des pouvoirs publics' et se lit comme suit :
>
> > 'Art. 2.4.9. Sans préjudice de l'article 2.4.5, les pouvoirs publics régionaux et les pouvoirs publics locaux veillent à insérer des critères environnementaux et énergétiques dans leurs commandes.

[14] *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 94, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), dénommé ci-après *« Guide de légistique »*.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

Ces critères visent notamment à :

- favoriser les produits et services à haute performance en matière d'efficacité énergétique;

- réduire la consommation de ressources naturelles;

- prévenir les impacts négatifs sur l'environnement.

Le Gouvernement peut établir une liste des fournitures et services pour lesquels les clauses environnementales sont pertinentes.

Il peut en outre mettre en place un référentiel d'achats durables qui explicite et complète les critères énoncés à l'alinéa 2 du présent article. Le cas échéant, ce référentiel s'impose aux commandes effectuées par les pouvoirs publics régionaux et les pouvoirs publics locaux.'

Outre l'article 2.4.9, alinéa 3, du CoBRACE, l'interdiction prévue à l'article 4.6.3., § 1er, c), nouveau du Brudalex se fonde également sur les articles 16, § 1er et § 3 et 27 de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets. L'objectif de cette interdiction est de prévenir l'apparition de déchets d'emballages, de promouvoir le réemploi des emballages et de diminuer les coûts de la gestion publique de ceux-ci.

Cette interdiction trouve également échos dans la Déclaration de Politique Régionale – législature 2019-2024 – (DPR) dans laquelle le Gouvernement entend prendre les mesures afin de réduire l'impact de l'utilisation de bouteilles et promouvoir l'eau du robinet. La DPR prévoit ainsi : 'Pour être exemplaire et promouvoir l'eau du robinet, qualitativement irréprochable et bien moins coûteuse économiquement comme environnement, le Gouvernement vise, d'ici à la fin de la législature, l'abandon du recours à l'eau en bouteille au profit de l'eau de distribution dans les bâtiments dépendant des pouvoirs publics régionaux et communaux, tout comme lors d'événements sponsorisés par les pouvoirs publics'.

Au final, la ratio legis de l'interdiction prévue à l'article 4.6.3., § 1er, c), du Brudalex est la volonté du Gouvernement de diminuer l'embouteillement et le transport de l'eau potable qui est une ressource directement accessible directement via le réseau de distribution – tout en assumant le rôle d'exemplarité des pouvoirs publics tel que prévu notamment dans le CoBRACE ».

Le délégué a en outre répondu en ces termes à la question de savoir si la mesure en projet peut effectivement être considérée comme étant proportionnée et non discriminatoire :

« Compte tenu des développements qui précèdent (voy. ci-avant), cette condition de l'article 4 de la directive 904/2019 ne s'applique pas à l'article 4.6.3., § 1er, c), nouveau du Brudalex. Pour autant, d'une manière générale, la mesure envisagée apparait comme proportionnée dans la mesure où elle s'inscrit dans le cadre de l'exemplarité des pouvoirs publics, qu'une dérogation est prévue pour les activités qui comportent et impliquent la dispensation de soins de santé et qu'un mécanisme de dérogation est également prévu dans le cas où l'accès à l'eau distribuée par réseau est impossible ou dans le cas d'urgence résultant d'événements imprévisibles. En outre, cette mesure n'est pas discriminatoire compte tenu de la situation particulière des entités publiques et de leur devoir d'exemplarité ».

8.3.2. Il ressort de ce qui précède que l'article 4.6.3, § 1er, c), en projet, du Brudalex, n'a pas pour objet de transposer l'article 4 de la directive (UE) 2019/904, mais bien l'article 16.2, paragraphe 2, c), de la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 'relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine'.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

Les auteurs du projet seront bien avisés de soumettre à un examen complémentaire la liste des dispositions de directives qu'ils entendent transposer en droit interne par le projet et, le cas échéant, d'indiquer plus clairement, au moyen d'un article distinct à ajouter au projet, de quelles directives, ou dispositions de celles-ci, il s'agit précisément.

9.1. On veillera à ce que le texte français et le texte néerlandais du projet, qui font également foi, soient toujours concordants. À cet égard, le projet contient de trop nombreuses dispositions présentant des discordances entre les deux textes, discordances qu'il conviendra d'éliminer, surtout dans un souci de sécurité juridique.

Mieux vaudrait soumettre le texte du projet à un examen complémentaire sur ce point. La section de législation relève en tout cas les discordances suivantes entre le texte français et le texte néerlandais.

9.2. À l'article 1.5, § 2, 5, en projet, du Brudalex (article 1.5, c), du projet), les mots « hetzelfde agrarische bedrijf », dans le texte néerlandais , ne correspondent pas aux mots « une même exploitation », dans le texte français . Le délégué a signalé que, dans le texte français, on visera « une même exploitation agricole ».

Dans le texte néerlandais de l'article 2.2.14, § 4, en projet, du Brudalex (article 1.11 du projet), on écrira, par analogie avec le texte français, « [d]e paragrafen 2 en 3 » au lieu de « [d]e leden 2 en 3 ».

À l'article 2.4.75, alinéa 1er, en projet, du Brudalex (article 1.13 du projet), le segment de phrase « par les personnes morales de droit public territorialement responsables de la gestion des déchets ménagers », dans le texte français, ne correspond pas au membre de phrase « door de voor dit gebied verantwoordelijke publiekrechtelijke rechtspersonen », dans le texte néerlandais.

Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 1.23, a), du projet, on écrira « wordt vervangen » et non « wordt gewijzigd ».

Le terme correspondant, en néerlandais, au participe « abrogés », dans le texte français, est « opgeheven » et non « ingetrokken ». Le texte néerlandais de l'article 1.24 du projet sera rectifié en ce sens.

À l'instar du texte français, le texte néerlandais de l'article 3.8.2, 4°, en projet, du Brudalex (article 1.28 du projet) s'énoncera comme suit : « 4° afvalstoffen uit de gezondheidszorg: afval afkomstig van activiteiten in de gezondheidszorg in de zin van artikel 4.7.2.2° ».

À l'article 4.5.6, § 3, en projet, du Brudalex (article 5 du projet), il convient d'harmoniser l'énoncé des textes français et néerlandais.

Compte tenu de la définition de la notion de « bereide voedingsmiddelen » (« aliments préparés »), donnée à l'article 1.1, b), du projet (point 45°, en projet), on adaptera la formulation de l'article 4.6.3, § 1, b), en projet, du Brudalex (article 6 du projet) dans le texte

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

néerlandais comme suit : « vanaf 1 januari 2023 bereide voedingsmiddelen aan te bieden in cateringmateriaal voor eenmalig gebruik; ».

Dans le texte néerlandais de l'article 4.7.12, § 2, en projet, du Brudalex (article 7 du projet), on remplacera les mots « deze afdeling » par les mots « deze onderafdeling ».

Dans la rubrique 44 C, en projet, à l'article 8.2, § 1er, et à l'article 10 du projet, la définition de la dénomination présente une discordance entre le texte français (« supérieure à 1000 et jusqu'à 100.000 t/an ») et le texte néerlandais (« groter dan 10 tot en met 1000 t/jaar »).

9.3. Il conviendra non seulement d'éliminer les discordances entre le texte français et le texte néerlandais du projet, mais également d'éviter les imperfections ou incorrections rédactionnelles. Sur ce point, c'est surtout le texte néerlandais du projet qu'il conviendra de soumettre à un examen complémentaire [15].

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

10. Les quatre premiers alinéas du préambule du projet font référence à des règlements européens. Ainsi qu'il a déjà été observé au point 8.2.1, de telles références dans le préambule doivent demeurer limitées aux règlements que le dispositif en projet met effectivement en œuvre. Il conviendra, le cas échéant, d'adapter l'énumération des règlements dans le préambule du projet en conséquence.

11. Eu égard, notamment, à l'examen du fondement juridique de l'arrêté en projet, opéré dans le présent avis, il conviendra d'adapter la référence aux dispositions procurant un fondement juridique, mentionnée dans le préambule de la manière suivante.

En premier lieu, il y aura lieu de viser, dans des alinéas distincts, d'une part, les articles 20 et 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' et, d'autre part, les articles 8 et 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'; ensuite, on fera mention de l'article 3 de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant Bruxelles Environnement', tel qu'il a été confirmé par la loi du 16 juin 1989 [16].

Les alinéas précités du préambule seront suivis de deux alinéas faisant état des dispositions de l'ordonnance relative aux permis d'environnement du 5 juin 1997, lesquelles

[15] Ainsi, par exemple, on remplacera à l'article 3.5.4, § 3, en projet, du Brudalex (article 1.23, b), du projet), les mots « in de artikelen 28 et 29 » par les mots « in de artikelen 28 en 29 »; dans la phrase introductive de l'article 3.9.3, § 1er, en projet, du Brudalex (article 2 du projet), on écrira « voldoet aan de volgende criteria: » au lieu de « voldoet aan de volgende de criteria: »; à l'article 4.5.1, § 1er, alinéa 3, en projet, du Brudalex (article 5 du projet), on remplacera les mots « is dit artikel is » par les mots « is dit artikel »; dans le texte néerlandais de l'article 14, § 4, deuxième tiret, du projet, la même phrase apparaît deux fois, ce à quoi il convient évidemment de remédier.

[16] L'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 procure un fondement juridique aux dispositions du projet qui confient certaines missions à Bruxelles Environnement. Or, il est déjà fait mention de cet arrêté royal dans le douzième alinéa du préambule, mais il est recommandé de faire référence à cet arrêté en même temps qu'aux autres normes ayant force de loi qui procurent un fondement juridique au projet.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

procurent un fondement juridique au projet [17], et de l'article 3, 3°, de l'ordonnance du 5 mars 2009 'relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués'.

Ensuite, il faudra viser, toujours dans un alinéa distinct du préambule, les articles de l'ordonnance du 14 juin 2012 'relative aux déchets' [18], qui procurent un fondement juridique à l'arrêté en projet [19].

Au moment de rédiger les alinéas précités du préambule, il faudra toutefois veiller à ce qu'il soit fait mention, comme il est d'usage en légistique, des éventuels textes normatifs encore en vigueur qui ont apporté par le passé des modifications aux articles ou parties d'articles procurant un fondement juridique à l'arrêté en projet [20]. Si le nombre de ces textes modificatifs est trop élevé, il peut suffire de mentionner la modification la plus récente (« modifié en dernier lieu par … »).

12. Le préambule devra aussi faire état de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mars 1994 'relatif à la gestion des déchets résultant d'activités de soins de santé', que l'article 12 du projet vise à abroger.

13. La mention du respect des formalités dans le préambule du projet sera complétée par celles qui doivent éventuellement encore être accomplies et par celles qui l'ont déjà été, telles que celles relatives à la notification de dispositions du projet dans le cadre de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015, et à l'avis 12/2022 de l'Autorité de protection des données du 21 janvier 2022.

Article 1er

14. L'article 1.1, § 1er, 10°, en projet, du Brudalex (article 1.1, du projet) remplace la définition du « producteur ». La définition de la notion concernée est déterminante pour l'application de la responsabilité élargie du producteur que le titre II du Brudalex impose pour différents flux de déchets. Certaines parties de la définition en projet de la notion concernée visent à cet égard explicitement la mise sur le marché de produits sur le territoire belge.

Dans son arrêt n° 37/2018 du 22 mars 2018, la Cour constitutionnelle a estimé que par l'adoption d'une définition du producteur soumis à la responsabilité élargie, dans la mesure

[17] Il convient de faire mention des articles 4, 6, 10, 13, 70, 71, 78/1, 78/*1bis*, 78/2, 78/4 et 86 de l'ordonnance relative aux permis d'environnement. Par rapport à la référence à ce décret figurant dans le préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, il n'est dès lors plus fait référence aux articles 74, 74*bis* et 78, de ce décret, et une référence aux articles 78/4 et 86 de ce décret a été ajoutée.

[18] Bien entendu, il faudra aussi mentionner dans le texte néerlandais de l'alinéa concerné du préambule, la date de ce décret, ce qui n'est actuellement pas le cas dans le préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis.

[19] Il convient de faire mention des articles 9, 10, 16, 19, 22, 23, 26, 26/1, 27, 32, 33, 34, 35, 40, 45, 46 et 56 de l'ordonnance relative aux déchets. Par rapport à la référence à ce décret figurant dans le préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, il n'est dès lors plus fait référence aux articles 38 et 39 de ce décret, et une référence à l'article 26/1, en ce qui concerne les exigences générales minimales d'une responsabilité élargie des producteurs, et à l'article 40 a été ajoutée.

[20] *Guide de légistique*, n° 27.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

où elle risque de gêner la réalisation par l'Etat belge des objectifs qui lui sont imposés par l'Union européenne, le législateur décrétal de la Région wallonne a violé, sans concertation préalable avec les législateurs des autres régions, le principe de loyauté fédérale garanti par l'article 143, § 1er, de la Constitution, combiné avec les dispositions invoquées au moyen concerné (considérant B.10.3) [21].

Au regard de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle évoquée ci-dessus, il conviendrait également de mener une concertation préalable avec les autres régions pour le remplacement envisagé de la notion de « producteur » à l'article 1.1, § 1er, 10°, en projet, du Brudalex [22]. En effet, le défaut de concertation soulèvera des questions concernant la conformité du projet avec les principes dont fait aussi mention l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, à commencer par le principe de la loyauté fédérale, mais aussi avec le principe de la répartition exclusive des compétences [23], et le principe de la libre circulation des services [24], combinés aux dispositions de directive concernées [25].

15. À l'article 1.1, § 1er, 10°, alinéa 1er, e), en projet, du Brudalex (article 1.1 du projet), il faut viser « l'article I.8.15° du Code de droit économique » au lieu de « l'article 8.15° du Code de droit économique ».

16. L'article 2.1.1, § 4, 5, en projet, du Brudalex (article 1.9 du projet) mentionne comme obligation « la prise en charge des coûts relatifs aux obligations visées au 1. à 4. ainsi que les coûts visés à l'article 26/1, § 4, 1°, d) et e), de l'ordonnance déchets ». Pour rappel, si les coûts concernés sont mis à la charge des producteurs, par le biais d'une redevance fiscale, il conviendra de se conformer aux principes en vigueur à ce sujet, et notamment au principe de légalité en matière d'impôts, tel qu'il découle de l'article 170 de la Constitution, et aux règles relatives à la compétence territoriale [26].

17. À plusieurs endroits de l'article 2.4.76, en projet, du Brudalex (article 1.13, du projet), il est fait mention dans le texte néerlandais de « ondernemingen met sociaal oogmerk » (« entreprises à finalité sociale ») [27]. Le délégué a fourni l'explication suivante concernant les entreprises visées :

---

[21] Dans l'arrêt concerné, la Cour constitutionnelle a annulé l'article 79 du décret de la Région wallonne du 23 juin 2016 'modifiant le Code de l'Environnement, le Code de l'Eau et divers décrets en matière de déchets et de permis d'environnement', en ce qu'il a inséré, dans le décret du 27 juin 1996 'relatif aux déchets', un article 8*bis*, § 1er, alinéa 1er. Voir aussi CC 17 décembre 2020, n° 163/2020 (concernant un dispositif relatif à la responsabilité élargie des producteurs pour laquelle aucun objectif européen n'est applicable aux États membres).

[22] Le fait que, comme l'a indiqué le délégué, un accord de coopération est en cours de préparation dans les régions n'y change rien.

[23] Articles 5, 39 et 134 de la Constitution, combinés avec les articles 2 et 19, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

[24] Article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

[25] Notamment avec la règle énoncée à l'article 3, paragraphe 1, f), de la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 'relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE)'.

[26] Voir C.C., 4 mars 2021, n° 34/2021, cons. B.9-B.14.2.

[27] En particulier à l'article 2.4.76, 2, 4 et 5, en projet, du Brudalex.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

« In feite gaat het om 'vennootschappen met sociaal oogmerk', zoals gedefinieerd door het artikel 1.1. §1er, 21° van Brudalex:

'vennootschappen met sociaal oogmerk': verenigingen zonder winstoogmerk en vennootschappen met sociaal oogmerk, erkend overeenkomstig het besluit van 16 juli 2010 van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering betreffende de erkenning en de betoelaging van verenigingen zonder winstoogmerk en van vennootschappen met sociaal oogmerk die bedrijvig zijn in de hergebruik- en recyclingsector in de zin van het besluit.

'Ondernemingen' werd vertaald uit het Frans ('entreprises à finalité sociale') maar dient vervangen te worden door 'vennootschappen'.

Hiermee wordt de sociale economie bedoeld die matrassen inzamelt met het oog op hergebruik, in de praktijk de leden van Ressources en Herwin. »

On peut bien entendu se rallier à la correction, que suggère le délégué pour le texte néerlandais, mais, de manière plus générale, il convient par ailleurs de souligner que le Code des sociétés et des associations du 23 mars 2019 a abandonné la notion de « vennootschap met sociaal oogmerk » (« société à finalité sociale ») et l'a remplacée par la possibilité pour les sociétés coopératives d'être agréées comme « sociale onderneming » (« entreprise sociale »). Il conviendra de tenir compte de cette observation pour la formulation de l'article 2.4.76, en projet, du Brudalex et, plus largement, pour la définition de la notion, à laquelle le délégué se réfère dans la réponse citée.

18. Conformément aux articles 2.4.83 et 2.4.84, en projet, du Brudalex (article 1.13 du projet), le producteur détermine pour, respectivement, le collecteur, négociant et courtier de déchets non dangereux et l'installation de traitement, les exigences auxquelles ceux-ci doivent répondre et il doit les fixer dans les conditions de collaboration. Ces conditions de collaboration sont intégrées dans une convention de collaboration, que le producteur doit soumettre à Bruxelles Environnement pour approbation préalable. Concernant ces dispositions et la compétence qui y est accordée au producteur, le délégué a donné l'explication suivante :

« Artikel 26/1 van de Ordonnantie Afval bepaalt dat de regering de rol en de verantwoordelijkheden van alle betrokken actoren bij de UPV-systemen duidelijk omschrijft. Het stelt streefcijfers voor afvalbeheer vast en voorziet een rapportagesysteem om na te gaan of deze streefcijfers al dan niet worden gehaald, enz.

De lijst is volgens ons niet exemplatief maar wel een lijst met minimumvoorwaarden die in de samenwerkingsovereenkomst vervat dienen te zitten. De producent kan buiten deze minimumvoorwaarden nog extra voorwaarden onderhandelen indien hem dat nodig lijkt voor het goed beheer van de stroom. De voorwaarden maken deel uit van de samenwerkingsovereenkomst, dewelke beschikbaar zal zijn bij het beheersorganisme dat de producenten vertegenwoordigt, Valumat, en in ieder geval door Leefmilieu Brussel goedgekeurd dient te worden. »

En outre, il a été demandé au délégué à quels aspects peuvent se rapporter les conditions qui peuvent être fixées par le producteur. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Deze voorwaarden kunnen betrekking hebben op allerlei zaken zoals communicatie naar klanten, registratiesysteem in- en uitgaande stromen, wat te doen bij vaststellen van niet-conformiteiten in de uitstroom van matrassen bij de inzamelaar,

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

vereisten aanvraagdossier, afspraken met derden, onderaannemers, verplichte verzekering, …

Aangezien het om een nieuwe afvalstroom gaat onder het systeem van de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid hebben we ervoor gekozen om de mogelijkheid te geven aan de producent om bijkomende voorwaarden te stellen aan de minimumvoorwaarden opgelijst in Brudalex, naar voorbeeld van de andere gewesten. »

Il revient au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale lui-même de définir les conditions y relatives d'une manière suffisamment claire et circonscrite. S'il s'agit de conditions minimales, il serait préférable de l'indiquer d'une manière plus explicite dans les dispositions en projet. Pour qu'il puisse être admis que le producteur peut encore, pour sa part, fixer des conditions supplémentaires, le projet devrait à tout le moins indiquer les éléments sur lesquels ces conditions supplémentaires pourraient porter. À défaut, une compétence trop floue sera en effet déléguée au producteur.

Article 2

19. L'article 3.9.9, § 5, en projet, du Brudalex charge Bruxelles Environnement de publier sur son site internet les éléments essentiels que contiennent les formations permettant d'attester d'une connaissance suffisante des bonnes pratiques de compostage visées au paragraphe 2 de cette disposition, ainsi que de publier sur son site internet également un guide de bonnes pratiques sur le compostage.

L'article 3.9.9, § 2, en projet, du Brudalex dispose que le gestionnaire du site de compostage, ou une personne désignée par lui, suit une formation « relative à la réglementation et aux règles du guide de bonnes pratiques sur le compostage ». Le texte n'indique pas clairement sur quoi portent précisément les « éléments essentiels » qui devront être publiés sur le site internet de Bruxelles Environnement, ni par qui sera rédigé le guide de bonnes pratiques visé, à publier par Bruxelles Environnement sur son site internet, à moins qu'il faille considérer que la mission dévolue à Bruxelles Environnement de publier le guide sur son site internet implique également la rédaction du guide par Bruxelles Environnement. Le texte du projet devrait être clarifié sur ces points. En tout cas, on peut difficilement admettre que Bruxelles Environnement puisse, par le biais d'une publication sur le site internet, étendre la formation du gestionnaire du site de compostage ou d'une personne désignée par lui, à d'autres éléments que ceux mentionnés à l'article 3.9.9, § 2, en projet, du Brudalex.

Une observation similaire peut être formulée pour les articles 3.9.10, § 8, et 3.9.18, §§ 1er et 3, en projet, du Brudalex.

Article 5

20. L'article 4.5.1, § 1er, alinéa 2, en projet, du Brudalex dispose que le chapitre 5 en projet, « Sous-produits animaux et produits dérivés », s'applique aux sous-produits animaux et produits dérivés et que les dispositions du chapitre s'appliquent *mutatis mutandis* aux produits dérivés.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

Compte tenu notamment du fait que l'article 6, § 1er, de l'ordonnance relative au permis d'environnement est invoqué à titre de fondement juridique pour cette subdivision, il a été demandé au délégué à quelles installations classées s'applique le chapitre 5 en projet. À cet égard, le délégué a renvoyé aux rubriques 106.1 et 106.2, telles que l'article 9 du projet entend les insérer.

Toutefois, des dispositions de l'ordonnance relative aux déchets sont également invoquées à titre de fondement juridique pour un certain nombre d'articles du chapitre 5 en projet. Dans la mesure où le chapitre contient dès lors des dispositions applicables en dehors d'installations classées, ces articles – compte tenu du fondement juridique – ne pourront s'appliquer que pour autant que les 'sous-produits animaux et produits dérivés' soient aussi des 'déchets'. Cet aspect n'est pas suffisamment exprimé dans les dispositions en projet, si bien qu'elles devraient être précisées à cet égard [28].

21. L'article 4.5.3, § 4, alinéa 2, en projet, du Brudalex dispose que la dérogation aux termes de laquelle la notification dans les 24 heures n'est pas obligatoire pour les sous-produits animaux dont la production est occasionnelle ne s'applique pas « s'il y a une suspicion de problèmes auprès du détenteur, pouvant engendrer des nuisances ». On n'aperçoit pas à partir de quand exactement il peut être conclu à l'existence d'une suspicion de tels problèmes chez le détenteur. La question se pose également de savoir si ce dernier ne doit pas en être informé d'une manière ou d'une autre. Les auteurs du projet seraient bien avisés de vérifier si, en vue d'assurer la sécurité juridique, la disposition en projet ne devrait pas être précisée ou adaptée.

22. Le texte néerlandais de l'article 4.5.11, § 2, en projet, du Brudalex fait mention de « afgewerkte voedingsolie en -vetten afkomstig van huishoudens ». L'article 4.5.12, § 2, alinéa 1er, en projet, vise les « afgewerkte voedingsolie en -vetten van huishoudelijke oorsprong ». L'article 4.5.12, § 2, alinéa 2, en projet, et l'article 4.5.16, § 1er, 5°, en projet, font état quant à eux de « afgewerkte huishoudelijke voedingsolie en -vetten ». Les règles de bonne législation requièrent de définir des notions identiques sur le fond d'une manière tout aussi identique. À l'instar du texte français des dispositions précitées du projet, qui font chaque fois état de manière uniforme de « déchets d'huiles et graisses alimentaires ménagères », le texte néerlandais doit lui aussi opter pour une définition uniforme.

Ces règles de bonne législation visent non seulement une utilisation cohérente et uniforme de termes, mais peuvent aussi s'appliquer à la manière de rédiger des dispositions normatives en ce sens qu'il est également préférable de rédiger de la même manière des dispositions identiques sur le fond [29].

[28] L'article 4.5.1, § 4, en projet, du Brudalex donne, par exemple, à penser que les règles en projet ne s'appliquent pas exclusivement aux sous-produits animaux et produits dérivés qui sont devenus des déchets.

[29] Ainsi, mieux vaudrait que les articles 4.5.1, § 2, en projet (article 5 du projet) et 4.7.1, § 5, en projet, du Brudalex (article 7 du projet) soient également formulées en des termes identiques dans le texte néerlandais, comme tel est déjà le cas d'ailleurs dans le texte français.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

Article 6

23. L'article 4.6.3, en projet, du Brudalex, instaure un certain nombre d'interdictions pour les entités publiques et habilite le ministre, dans son paragraphe 3, à établir la liste des entités publiques visées au paragraphe 1er de cette disposition. Pareille délégation de pouvoir au ministre revient à habiliter ce dernier à déterminer qui entre dans le champ d'application des interdictions prévues par l'article 4.6.3, § 1er, en projet.

S'il est en principe admis de déléguer des pouvoirs réglementaires à un ministre, cette délégation doit toutefois exclusivement porter sur des matières de détail ou de nature accessoire, ce qui n'est pas le cas dans l'article 4.6.3, § 3, en projet, du Brudalex, qui ne peut par conséquent pas être maintenu tel quel dans le projet.

Article 7

24. L'article 4.7.13, § 2, en projet, du Brudalex, dispose que l'avis du Service de biodiversité et biotechnologie de Sciensano est sollicité et que cet avis contrôle le respect des exigences minimales de l'article 4.7.14 en projet. Conformément à l'article 4.7.13, § 3, en projet, le Service précité peut demander des informations complémentaires afin d'élaborer son avis. Pour autant que de besoin, on rappellera qu'au regard du principe d'autonomie, il n'appartient pas au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'imposer unilatéralement des obligations à un organe fédéral. Mieux vaudrait adapter la rédaction des dispositions précitées du projet à la lumière de ce qui précède.

25. L'article 4.7.15, en projet, du Brudalex habilite le ministre à déroger aux obligations concernées en cas de « crise sanitaire ». Dans un souci de sécurité juridique, cette dernière notion devrait être précisée.

Exécutoire

26. La formule exécutoire doit figurer dans un article distinct du projet, à savoir l'article 15.

Annexes

27. Le projet comporte sept annexes. Chacune d'entre elles doit se terminer par la formule « Vu pour être annexé à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du … (date et intitulé de l'arrêté en projet) », suivie de la signature des mêmes personnes que celles qui ont signé l'arrêté auquel l'annexe est jointe [30].

[30] *Guide de légistique*, n° 174 et formule F 4-8-2.

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡

Observation finale

28. Les auteurs du projet seraient bien avisés de vérifier si, en ce qui concerne certaines subdivisions du projet, comme celle relative aux déchets résultant d'activités de soins de santé, il ne serait pas préférable de prévoir des mesures transitoires.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

Greet VERBERCKMOES

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marnix VAN DAMME

‡LW-CECWQBAAH-HAHBHVT‡