RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.584/1
van 22 december 2022

over

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de ophaalmodaliteiten van toepassing op de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2000 tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Regering’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 72.584/1
du 22 décembre 2022

sur

un projet d’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif aux modalités de collecte applicables aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers en Région de Bruxelles-Capitale et modifiant l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement’

‡LW-AJBXKFFDH-HCFIEQW‡

Op 22 november 2022 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de ophaalmodaliteiten van toepassing op de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2000 tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Regering'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 december 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, 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 Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 2022.

*

Le 22 novembre 2022, 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, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif aux modalités de collecte applicables aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers en Région de Bruxelles-Capitale et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 15 décembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, 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 Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 décembre 2022.

*

‡LW-AJBXKFFDH-HCFIEQW‡

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot het vastleggen van de ophaalmodaliteiten die van toepassing zijn op de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen.

De ontworpen regeling bestaat uit 8 hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat de algemene bepalingen; de hoofdstukken 2 tot 4 regelen respectievelijk de reguliere ophalingen, de ophalingen op aanvraag en deze via inzamelpunten; hoofdstuk 5 betreft de inbreuken en sancties en hoofdstuk 6 de slotbepalingen; hoofdstuk 7 wijzigt het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2000 'tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Regering' en hoofdstuk 8 ten slotte bevat afwijkende overgangsbepalingen en regelt de inwerkingtreding.[1]

3.1. Voor de ontworpen regeling wordt in beginsel rechtsgrond ontleend aan artikel 4, § 1, 1°, van de ordonnantie van 19 juli 1990 'houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid'.[2]

3.2. Artikel 14 van het ontwerp laat de aanvoer van huishoudelijke afvalstoffen naar een "Recypark" toe voor de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen "in elke aangrenzende gemeente toegelaten door het Agentschap". Aangezien artikel 4, § 1, 1°, van de ordonnantie de regering enkel machtigt de ophaalmodaliteiten te bepalen die van toepassing zijn op de producenten of houders van huisvuil in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, is voor deze

[1] Het om advies voorgelegde ontwerp hangt samen met de adviesaanvragen 72.586/1 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot vaststelling van de tarifering van de prestaties van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid van toepassing op de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', 72.587/1 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de interventiemodaliteiten van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid als exclusieve overheid belast met de fabricage en verdeling van de afvalzakken en -containers aangeboden aan de ophaling' en 72.588/1 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de terugvordering van de door het Gewestelijk Agentschap voor Netheid gemaakte kosten in het kader van het afvalstoffenbeheer bij inbreuk of achtergelaten afvalstoffen'. Al deze adviesaanvragen wijzigen de regelgeving die van toepassing is op het Gewestelijk Agentschap voor Netheid (hierna het Agentschap).

[2] "Artikel 4. § 1. Het Agentschap wordt belast met de volgende opdrachten:
1° de uitoefening van de agglomeratiebevoegdheden inzake ophaling en verwerking van gemeentelijk afval zoals bedoeld in artikel 4, § 2, 1° van de Agglomeratiewet. De Regering bepaalt de ophaalmodaliteiten die van toepassing zijn op de producenten of houders van huisvuil in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, met name de frequentie van deze ophalingen, de kenmerken en modaliteiten van aanbieding van de zakken en containers toegelaten voor de ophaling en de sorteerverplichtingen van dit afval. Alleen de ophaalzakken en -containers die voldoen aan de eisen vastgelegd door het Gewestelijk Agentschap voor Netheid kunnen worden gebruikt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor de ophaling van huisvuil."

‡LW-AJBXKFFDH-HCFIEQW‡

bepaling geen rechtsgrond voorhanden. Deze bepaling moet worden weggelaten, en artikel 2, tweede lid, van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

3.3. Gevraagd aan welke bepaling artikel 21 van het ontwerp, dat een erkenningsregeling uitwerkt voor fabrikanten of verdelers van gemeenschappelijke inzamelingscontainers, rechtsgrond ontleent, antwoordde de gemachtigde:

> "C'est l'article 21 lui-même qui indique les conditions permettant d'obtenir un agrément, dont notamment les spécifications et conditions qui figurent dans le cahier des charges. Cela fait partie des modalités de collecte des déchets ménagers, lesquelles sont prises sur base de l'article 4, § 1er, 1°, de l'ordonnance du 19 juillet 1990 pourtant création de l'Agence régionale pour la proprieté."

Voor deze erkenningsregeling kan geen rechtsgrond worden ontleend aan het door de gemachtigde aangehaalde artikel 4, § 1, 1°, van de ordonnantie van 19 juli 1990, nu deze bepaling immers geen machtiging bevat m.b.t. een erkenningsregeling voor fabrikanten of verdelers van containers. Artikel 21 dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.[3]

3.4.1. Artikel 23, eerste lid, van het ontwerp parafraseert artikel 10/2 van de ordonnantie van 19 juli 1990 in zoverre het gaat om inbreuken op het te nemen besluit. In de mate ook de aanvullende door het Agentschap vastgelegde en op zijn website beschikbare regels worden beoogd, lijkt er geen rechtsgrond voorhanden te zijn om regels aan te nemen betreffende inbreuken daarop. Deze regels dienen dan ook te worden weggelaten uit artikel 23, eerste lid, van het ontwerp.

3.4.2. Artikel 23, tweede lid, eerste streepje, van het ontwerp bepaalt dat de door het Agentschap gemaakte kosten voor het afvalstoffenbeheer in het kader van inbreuken op het te nemen besluit en op de aanvullende regels, worden verhaald op de overtreders.

Voor deze bepaling kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 4, § 1, 1°, van de ordonnantie van 19 juli 1990. In de mate rechtsgrond zou worden gezocht in artikel 10/2, § 2, van de ordonnantie van 19 juli 1990 dient erop te worden gewezen dat deze laatste bepaling een regeling bevat voor het vorderen van gemaakte kosten voor afvalverwijdering en niet voor gemaakte kosten voor afvalstoffenbeheer, zodat deze bepaling evenmin tot rechtsgrond strekt van de ontworpen regeling en deze bijgevolg uit het ontwerp dient worden weggelaten.

3.4.3. Ook voor artikel 23, tweede lid, tweede en derde streepje, van het ontwerp is het de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet duidelijk welke bepaling hiervoor een deugdelijke rechtsgrond kan bieden. Bij gebrek hieraan dienen ook deze bepalingen te worden weggelaten uit het ontwerp.

[3] Ook rijst de vraag of de fabricatie en verdeling van containers geen handelsactiviteit is die aan concurrentie is onderworpen. De toepassing van de dienstenrichtlijn is in die hypothese niet uitgesloten.

‡LW-AJBXKFFDH-HCFIEQW‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Diverse bepalingen van het ontwerp vermelden dat informatie (enkel) wordt bekendgemaakt op de website van het Agentschap.[4]

Het kan niet worden uitgesloten dat bepaalde van deze informatie een reglementair karakter heeft. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, moeten die reglementaire bepalingen nochtans in beginsel in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt om verbindend te zijn.

De bekendmaking op de website van het Agentschap klemt des te meer nu artikel 23 van het ontwerp stelt dat inbreuken op de regels vastgelegd op de website, worden vastgesteld en vervolgd overeenkomstig het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven en milieuaansprakelijkheid. Deze bepalingen, die een reglementair karakter hebben, kunnen bijgevolg niet louter op de genoemde website worden bekendgemaakt.

4.2. Door de ontworpen regeling worden een aantal bevoegdheden gedelegeerd aan het Agentschap.[5]

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het Agentschap, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.[6]

---

[4] Zie de artikelen 6, § 3 (ophaalkalender), 14, § 1 (limieten en aanbiedingsregels), 16, § 3 (locaties, dagen en openingsuren), 18, § 3 (eisen voor zakken), 21 (regels voor plaatsing gemeenschappelijke inzamelingscontainers), 23 (inbreuken op regels vastgelegd op de website) en 26 (ophaalkalender) van het ontwerp.

[5] Zie de artikelen 4, § 1, tweede lid, 6, § 2, eerste lid, 6, § 8, 7, § 3, 10, 13, derde lid, 16, § 1, 18, § 3, eerste lid, 20 en 21 van het ontwerp.

[6] Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: "De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies."; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: "Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen." Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: "Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven

‡LW-AJBXKFFDH-HCFIEQW‡

4.3. De tekst van het ontwerp dient nog aan een grondig nazicht te worden onderworpen. Deze bevat immers nog verschillende vergissingen, inconsistenties en onnauwkeurigheden. Bij wijze van voorbeeld, kan erop worden gewezen dat:

- in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp in de Nederlandse tekst het woord "Gewest" dient te worden toegevoegd na de woorden "Brussels Hoofdstedelijk";

- in artikel 6, § 1, derde lid, van het ontwerp in de Nederlandse tekst de zinsnede "geen mogen afval verliezen" dient te worden vervangen door de zinsnede "geen afval mogen verliezen";

- in hoofdstuk 4 van het ontwerp in de Nederlandse tekst de vermelding "Sections 2" dient te worden vervangen door de vermelding "Afdeling 2".

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Om in overeenstemming te zijn met hetgeen *sub* 3.1 en 3.4.3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt, dienen het eerste en het tweede lid van de aanhef te worden weggelaten, nu de daarin vermelde bepalingen geen rechtsgrond bieden aan de ontworpen regeling.

Artikel 3

6.1. Luidens de eerste volzin van artikel 3, § 1, van het ontwerp staat het Agentschap in voor de ophaling van de huishoudelijke afvalstoffen van de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen met woonplaats of verblijfplaats in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Vermits deze bepaling past binnen de door artikel 4, § 1, 1°, van de ordonnantie van 19 juli 1990 voorziene regeling, wordt dit best tot uitdrukking gebracht met de passage "Overeenkomstig artikel 4, § 1, 1°, van de ordonnantie van 19 juli 1990 staat het Agentschap in voor …".

Aansluitend hierbij kan ook artikel 1 van het ontwerp worden aangevuld met een omschrijving van het begrip "ordonnantie van 19 juli 1990".

6.2. Artikel 3, § 2, van het ontwerp vormt een parafrasering van artikel 4, § 1, 1°, van de ordonnantie van 19 juli 1990.

Bepalingen van een hogere regeling in herinnering brengen door ze over te nemen of te parafraseren in een lagere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling

en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld."

‡LW-AJBXKFFDH-HCFIEQW‡

opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever het desbetreffende voorschrift kan wijzigen. Ook kan die werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van dat voorschrift.

Een herhaling van wetskrachtige bepalingen in een uitvoeringsbesluit, zoals een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, kan dan ook alleen maar worden gebillijkt in zoverre ze noodzakelijk is voor de leesbaarheid van dat besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de relevante hogere regel het aangewezen middel zal zijn om de aard van die regel herkenbaar te houden ("overeenkomstig artikel …").

De redactie van de desbetreffende ontworpen bepalingen moet dienovereenkomstig worden aangepast en de strekking ervan moet verenigbaar zijn met die van de overgenomen hogere regels. Een herneming van een hogere regel zonder meerwaarde valt af te raden.[7]

Artikel 4

7. In artikel 4, § 1, laatste lid, van het ontwerp dient de zinsnede "de vorige paragraaf" te worden vervangen door de zinsnede "het eerste lid".

Artikel 28

8. Artikel 28 van het ontwerp regelt de inwerkingtreding van de verschillende bepalingen van dit ontwerp.

Er zal niettemin moeten worden toegezien op de coherentie van de toe te passen bepalingen. Zo worden bijvoorbeeld in artikel 6 van het ontwerp en in artikel 9 van de agglomeratieverordening van 19 december 2008 'betreffende de verwijdering van afval door middel van ophalingen', voorschriften opgenomen die evenwel onderling niet identiek zijn.

In het belang van de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de regelgeving rijst de vraag of, naar aanleiding van het regelen van de werking in de tijd van het ontworpen besluit, de beide voornoemde regelingen niet beter op elkaar dienen te worden afgestemd.

Slotopmerking

9. Het ontwerp moet worden aangevuld met een uitvoeringsbepaling.

*

[7] Zie *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgeving en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 80.

‡LW-AJBXKFFDH-HCFIEQW‡

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, a pour objet de fixer les modalités de collecte applicables aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers.

La réglementation en projet se compose de 8 chapitres. Le chapitre 1er contient les dispositions générales ; les chapitres 2 à 4 règlent, respectivement, les collectes régulières, les collectes sur demande et celles opérées via des points d'apports ; le chapitre 5 concerne les infractions et sanctions et le chapitre 6 porte sur les dispositions finales ; le chapitre 7 modifie l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 'portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement' et, enfin, le chapitre 8 contient des dispositions transitoires dérogatoires et règle l'entrée en vigueur [1].

3.1. La réglementation en projet trouve en principe son fondement juridique dans l'article 4, § 1er, 1°, de l'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création de l'Agence régionale pour la propreté' [2].

3.2. L'article 14 du projet permet les apports de déchets ménagers à un « Recypark » pour les producteurs ou détenteurs de déchets ménagers « [dans] toute autre commune limitrophe autorisée par l'Agence ». Dès lors que l'article 4, § 1er, 1°, de l'ordonnance n'habilite le gouvernement qu'à arrêter les modalités de collecte applicables aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers en Région de Bruxelles-Capitale, cette disposition est dépourvue de fondement juridique. elle doit être omise et l'article 2, alinéa 2, du projet devra être adapté en conséquence.

[1] Le projet soumis pour avis est lié aux demandes d'avis 72.586/1 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'fixant la tarification des prestations de l'Agence régionale pour la propreté applicable aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers en Région de Bruxelles-Capitale', 72. 587/1 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif aux modalités d'intervention de l'Agence régionale pour la propreté comme autorité exclusive chargée de la fabrication et de la distribution des sacs et conteneurs de déchets présentés à la collecte' et 72.588/1 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif au recouvrement des coûts exposés par l'Agence régionale pour la propreté dans le cadre de la gestion des déchets en cas d'infraction ou d'abandon'. Toutes ces demandes d'avis modifient la réglementation applicable à l'Agence régionale pour la propreté (ci-après : l'Agence).

[2] « Article 4, § 1er. L'Agence est chargée des missions suivantes :
1° l'exercice des compétences d'agglomération en matière de collecte et de traitement des déchets municipaux tels que visés à l'article 4, § 2, 1° de la loi d'Agglomération. Le Gouvernement arrête les modalités de collecte applicables aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers en Région de Bruxelles-Capitale, notamment la fréquence de ces collectes, les caractéristiques et modalités de présentation des sacs et conteneurs admis à la collecte et les obligations en matière de tri de ces déchets. Seuls les sacs et conteneurs de collecte qui répondent aux exigences arrêtées par l'Agence régionale pour la propreté peuvent être utilisés en Région de Bruxelles-Capitale pour la collecte des déchets ménagers ».

‡LW-AJBXKFFDH-HCFIEQW‡

3.3. À la question de savoir dans quelle disposition l'article 21 du projet, qui élabore un régime d'agrément pour les fabricants ou distributeurs de conteneurs de collecte communs, trouve un fondement juridique, le délégué a répondu ce qui suit :

> « C'est l'article 21 lui-même qui indique les conditions permettant d'obtenir un agrément, dont notamment les spécifications et conditions qui figurent dans le cahier des charges. Cela fait partie des modalités de collecte des déchets ménagers, lesquelles sont prises sur base de l'article 4, § 1er, 1°, de l'ordonnance du 19 juillet 1990 pourtant création de l'Agence régionale pour la propriété ».

Ce régime d'agrément ne peut trouver de fondement juridique dans l'article 4, § 1er, 1°, de l'ordonnance du 19 juillet 1990, cité par le délégué, cette disposition ne comportant pas en effet d'habilitation en ce qui concerne un régime d'agrément pour les fabricants ou distributeurs de conteneurs. L'article 21 sera dès lors omis du projet [3].

3.4.1. L'article 23, alinéa 1er, du projet paraphrase l'article 10/2 de l'ordonnance du 19 juillet 1990 dans la mesure où il s'agit d'infractions à l'arrêté envisagé. Dans la mesure où les règles complémentaires arrêtées par l'Agence et disponibles sur son site web sont également visées, il ne semble pas y avoir de fondement juridique pour adopter des règles relatives à des infractions à celles-ci. Ces règles doivent dès lors être omises de l'article 23, alinéa 1er, du projet.

3.4.2. L'article 23, alinéa 2, premier tiret, du projet dispose que les coûts exposés par l'Agence pour la gestion de déchets dans le cadre d'infractions à l'arrêté envisagé et aux règles complémentaires sont réclamés aux contrevenants.

Cette disposition ne peut pas trouver de fondement juridique dans l'article 4, § 1er, 1°, de l'ordonnance du 19 juillet 1990. Dans la mesure où un fondement juridique serait recherché dans l'article 10/2, § 2, de l'ordonnance du 19 juillet 1990, il y a lieu de relever que cette dernière disposition règle la récupération des coûts exposés pour l'élimination des déchets et non des coûts exposés pour la gestion des déchets, de sorte que cette disposition ne procure pas non plus de fondement juridique à la réglementation en projet et qu'elle doit, par conséquent, être omise du projet.

3.4.3. En ce qui concerne l'article 23, alinéa 2, deuxième et troisième tirets, du projet, le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas non plus quelle disposition peut procurer un fondement juridique adéquat à cet effet. À défaut, ces dispositions devront également être omises du projet.

[3] La question se pose également de savoir si la fabrication et la distribution de conteneurs ne constitue pas une activité commerciale soumise à la concurrence. Dans cette hypothèse, l'application de la directive services n'est pas exclue.

‡LW-AJBXKFFDH-HCFIEQW‡

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. Différentes dispositions du projet mentionnent que les informations sont (uniquement) publiées sur le site web de l'Agence [4].

On ne peut exclure que certaines de ces informations aient un caractère réglementaire. Eu égard à l'article 190 de la Constitution, elles doivent toutefois, en principe, être publiées au *Moniteur belge* pour être contraignantes.

La publication sur le site web de l'agence s'impose d'autant plus que l'article 23 du projet prévoit que les infractions aux règles arrêtées sur le site web sont constatées et poursuivies conformément au Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale. Par conséquent, ces dispositions, qui ont un caractère réglementaire, ne peuvent pas être publiées purement et simplement sur le site web cité.

4.2. La réglementation en projet délègue un certain nombre de compétences à l'Agence [5].

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme l'Agence, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique [6].

---

[4] Voir les articles 6, § 3 (calendrier de collectes), 14, § 1er (limites et règles de présentation), 16, § 3 (lieux, jours et heures d'ouverture), 18, § 3 (exigences en matière de sacs), 21 (règles d'installation des conteneurs de collecte communs), 23 (infractions aux règles arrêtées sur le site web) et 26 (calendrier de collectes) du projet.

[5] Voir les articles 4, § 1er, alinéa 2, 6, § 2, alinéa 1er, 6, § 8, 7, § 3, 10, 13, alinéa 3, 16, § 1er, 18, § 3, alinéa 1er, 20 et 21 du projet.

[6] Comparez avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4, et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2. : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est

‡LW-AJBXKFFDH-HCFIEQW‡

4.3. Le texte du projet doit encore faire l'objet d'un examen approfondi. En effet, celui-ci contient encore plusieurs erreurs, incohérences et imprécisions. À titre d'exemple, on peut souligner que :

- dans le texte néerlandais de l'article 2, alinéa 2, du projet, il convient d'insérer le mot « Gewest » après les mots « Brussels Hoofdstedelijk » ;

- dans le texte néerlandais de l'article 6, § 1er, alinéa 3, du projet, on remplacera le segment de phrase « geen mogen afval verliezen » par le segment de phrase « geen afval mogen verliezen » ;

- dans le texte néerlandais du chapitre 4 du projet, on remplacera les mots « Sections 2 » par les mots « Afdeling 2 ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Préambule

5. Afin de se conformer aux observations qui ont été formulées au points 3.1 et 3.4.3 à propos du fondement juridique, on omettra les premier et deuxième alinéas du préambule, dès lors que les dispositions qui y sont mentionnées ne procurent pas de fondement juridique à la réglementation en projet.

Article 3

6.1. Selon la première phrase de l'article 3, § 1er, du projet, l'Agence assure la collecte des déchets ménagers des producteurs ou détenteurs de déchets ménagers justifiant d'un domicile ou d'une résidence dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Cette disposition s'inscrivant dans le cadre du régime prévu par l'article 4, § 1er, 1°, de l'ordonnance du 19 juillet 1990, il serait préférable de l'introduire par les mots « Conformément à l'article 4, § 1er, 1°, de l'ordonnance du 19 juillet 1990, l'Agence assure ... ».

Dans ce contexte, l'article 1er du projet peut également être complété par une définition de la notion d'« ordonnance du 19 juillet 1990 ».

6.2. L'article 3, § 2, du projet, paraphrase l'article 4, § 1er, 1°, de l'ordonnance du 19 juillet 1990.

toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

‡LW-AJBXKFFDH-HCFIEQW‡

On évitera de rappeler des dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure en les reproduisant ou en les paraphrasant dans un acte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans l'acte de valeur inférieure et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée. L'utilisation de ce procédé peut également semer la confusion au sujet du moment de l'entrée en vigueur de cette prescription.

Rappeler des dispositions législatives dans un arrêté d'exécution, tel qu'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ne peut dès lors se justifier que pour autant que la lisibilité de cet arrêté le commande, auquel cas il est judicieusement fait référence de manière explicite à la norme supérieure adéquate afin que la nature de cette dernière demeure identifiable (« conformément à l'article ... »).

On adaptera en conséquence l'énoncé des dispositions en projet concernées et leur portée devra être compatible avec celle de la norme supérieure reproduite. Il est déconseillé de reproduire une norme supérieure sans valeur ajoutée [7].

Article 4

7. À l'article 4, § 1er, dernier alinéa, du projet, on remplacera le membre de phrase « dans le dernier paragraphe » par le membre de phrase « à l'alinéa 1er ».

Article 28

8. L'article 28 du projet règle l'entrée en vigueur des différentes dispositions de ce projet.

Il faudra toutefois veiller à la cohérence des dispositions à appliquer. Ainsi, par exemple, l'article 6 du projet et l'article 9 du règlement d'agglomération du 19 décembre 2008 'relatif à l'enlèvement par collecte des immondices' comportent des prescriptions qui ne sont toutefois pas identiques entre elles.

Par souci de la sécurité juridique et de la clarté de la réglementation, la question se pose de savoir si, consécutivement au règlement de l'effet de l'arrêté en projet dans le temps, il ne vaudrait pas mieux harmoniser les deux réglementations précitées.

[7] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 80.

‡LW-AJBXKFFDH-HCFIEQW‡

Observation finale

9. Le projet doit être complété par une disposition exécutoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-AJBXKFFDH-HCFIEQW‡