

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.454/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 32.454/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 oktober 2001 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Natuurbehoud, Openbare Netheid en Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende het storten van afvalstoffen", heeft op 5 maart 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Conservation de la nature, de la Propreté publique et du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale, le 26 octobre 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "concernant la mise en décharge des déchets", a donné le 5 mars 2002 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit beoogt de omzetting in het interne recht van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen.

In de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt erop gewezen dat de omzetting van de voornoemde richtlijn 1999/31/EG "voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontdaan is van alle prioriteit" aangezien "in het Brussels Gewest geen stortplaatsen worden geëxploiteerd (en dit) in de toekomst ... waarschijnlijk evenmin het geval (zal) zijn". Het ontwerp beperkt zich er dan ook toe de voornoemde richtlijn "letterlijk" om te zetten, om aldus te voldoen aan de algemene omzettingsverplichting welke op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest rust. Volgens de genoemde nota "(vertoont) enkel artikel 15 van het (ontwerp)besluit ... enig belang voor het Brussels Gewest". Dat artikel 15 beoogt de toestand te regelen van voormalige stortplaatsen waar afvalstoffen in staat van ontbinding verkeren of waar blijkt dat de ingegraven afvalstoffen het grondwater aantasten.

2. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 13 van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen en artikel 6, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen. Het voornoemde artikel 13 machtigt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering o.m. om de wijze te reglementeren waarop afvalstoffen mogen worden verwijderd en om de opslag van afvalstoffen te regelen. Artikel 6, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 machtigt de regering o.m. om alle reglementeringen en algemene voorwaarden vast te stellen betreffende de exploitatie van krachtens die ordonnantie ingedeelde inrichtingen, waaronder stortplaatsen voor afvalstoffen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Het vierde en het vijfde lid van de aanhef kunnen beter worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op de beslissing van de regering over het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van een maand;

Gelet op advies 32.454/3 van de Raad van State, gegeven op 5 maart 2002, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

2. De in het zesde lid van de aanhef opgenomen considerans is overbodig en dient derhalve te worden weggelaten.

Dispositief

Algemene opmerking

Verscheidene bepalingen van het ontwerp beperken zich ertoe te verwijzen naar voorschriften van EG-richtlijnen. Dat is meer bepaald het geval in artikel 1, derde lid, artikel 2, 1° en 3°, artikel 3, derde lid, artikel 5, eerste lid, 2° en 3°, artikel 11, eerste lid, 2°, a), en bijlage II, punt 4.

Er dient met betrekking tot die bepalingen te worden opgemerkt dat de techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar is.

Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten - in casu in de rechtsorde van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest -, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

In de voornoemde bepalingen van het ontwerp dienen bijgevolg de verwijzingen naar de bepalingen van de richtlijnen te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijnbe­palingen in het interne recht werden omgezet. Mochten die richtlijnen nog niet zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften ervan in het ontwerp zelf te worden overgenomen.

Artikel 2

1. In de Nederlandse tekst van de definitie van "voormalige stortplaats" (artikel 2, 8°) dienen de woorden "niet meer in gebruik wordt genomen" worden vervangen door "niet meer in gebruik is".
2. Ter wille van de overeenstemming met de definitie van "stortplaatsgas" in artikel 2, j), van richtlijn 1999/31/EG, moeten in de Nederlandse tekst van artikel 2, 11°, van het ontwerp de woorden "gisting van" worden weggelaten.
3. De definitie van "exploitant" (artikel 2, l), van richtlijn 1999/31/EG) wordt niet opgenomen in het ontwerp. Nochtans komen de termen "exploitant" en "exploitant van de stortplaats" herhaaldelijk voor in het ontworpen besluit. Artikel 2 van het ontwerp zou derhalve moeten worden aangevuld met de bedoelde definitie. In de overige bepalingen van het ontwerp zou dan steeds consequent de gedefinieerde term ("exploitant") moeten worden gebruikt.

Artikel 3

In het derde lid van dit artikel moet de discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst ("kan ... worden vrijgesteld" / "est exempté") worden weggewerkt.

Artikel 5

In de Nederlandse tekst van het tweede lid van dit artikel moeten, ter wille van de overeenstemming met artikel 5, lid 4, van richtlijn 1999/31/EG, de woorden "te vermengen met het doel" worden vervangen door "te vermengen uitsluitend met het doel".

Artikel 7

In de inleidende zin van dit artikel (en in de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 8) is sprake van "stortplaatsvergunning". In artikel 2, 15°, en in artikel 9 van het ontwerp wordt daarentegen de term "milieuvergunning" gehanteerd. Volgens de gemachtigde van de regering is het die laatste term die overal in de ontworpen bepalingen moet worden gebruikt, aangezien de toepasselijke regelgeving niet voorziet in een specifieke "stortplaatsvergunning".

Artikel 8

Luidens het eerste lid, 1°, van dit artikel moet een stortplaatsproject voldoen aan alle desbetreffende eisen van het ontworpen besluit, "onverminderd artikel 3, vierde en vijfde lid".

De verwijzing naar artikel 3, vierde en vijfde lid, berust kennelijk op een vergissing. Artikel 3 van het ontwerp bestaat immers slechts uit drie leden.

De aangehaalde bepaling van artikel 8, eerste lid, 1°, is allicht geïnspireerd door artikel 8, a), i), van richtlijn 1999/31/EG, waarin wordt verwezen naar "artikel 3, leden 3 en 4". In het ontwerp is evenwel geen bepaling opgenomen die overeenstemt met artikel 3, leden 3 en 4, van de richtlijn.

Volgens de gemachtigde werd de voormelde bepaling van de richtlijn niet omgezet omdat ze geen zin heeft voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, en moeten de woorden "onverminderd artikel 3, vierde en vijfde lid" dan ook uit artikel 8, eerste lid, 1°, worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt, mutatis mutandis, voor het (hele) tweede lid van artikel 11 van het ontwerp : die bepaling stemt overeen met artikel 11, lid 2, eerste alinea, van richtlijn 1999/31/EG, die de verdere uitwerking inhoudt van - de door het ontwerp niet omgezette - bepalingen van "artikel 3, leden 4 en 5", van de richtlijn.

Artikel 13

In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van paragraaf 1 moeten de woorden "De sluitings- en nazorgprocedure of een gedeelte daarvan" worden vervangen door "De sluitings- en nazorgprocedure van een stortplaats of een gedeelte daarvan".

Artikel 14

In de Nederlandse tekst van de tweede volzin van de bepaling sub 2° moeten de woorden "De nodige maatregelen om stortplaatsen ..." worden vervangen door "De nodige maatregelen moeten worden getroffen om stortplaatsen ...".

In de Franse tekst moet dezelfde volzin worden geformuleerd als volgt :

"Conformément à l'article 7, alinéa 1^{er}, 7°, et à l'article 13, il doit être procédé dans les meilleurs délais à la désaffectation des sites qui n'ont pas obtenu l'autorisation de poursuivre leurs opérations conformément à l'article 8;"

.../...

Artikel 15

1. In het eerste lid van paragraaf 1 moet de discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst worden weggewerkt ("Wanneer ... wordt nagegaan dat ... sporen ... aanwezig zijn" / "Lorsque ... des indices ... existent").

2. In het eerste lid van paragraaf 2 moeten de Nederlandse en de Franse tekst op elkaar afgestemd worden ("In voorkomend geval"/"Dans ce cas").

3. Volgens paragraaf 2, tweede lid, kunnen te voorlopige titel maatregelen worden opgelegd, zodra de bevoegde overheid in kennis wordt gesteld van het feit dat voor bepaalde activiteiten een vergunning vereist is.

Ter wille van de rechtszekerheid zou nader bepaald moeten worden in welke omstandigheden het Brussels Instituut voor Milieubeheer kan optreden, en welk soort maatregelen het kan nemen.

Bijlage I

1. Ter wille van de overeenstemming met bijlage I, punt 3.2, tweede alinea, van de Nederlandse tekst van richtlijn 1999/31/EG, moeten in het tweede lid van de ontworpen bepaling sub 3.2 de woorden "een niveau van bescherming van bodem ..." worden vervangen door "een niveau van bescherming K) van bodem ...".

2. Eveneens ter wille van de overeenstemming met de richtlijn dient in de tweede tabel van punt 3.3, in de eerste kolom op de vijfde rij, de vermelding "Drainagelaag > 1 m" te worden vervangen door "Drainagelaag > 0,5 m".

Bijlage II

Wat de in punt 2 opgenomen "algemene beginselen" betreft, moet worden opgemerkt dat in het ontwerp slechts een gedeelte van de in bijlage II, punt 2, van richtlijn 1999/31/EG opgenomen bepalingen wordt omgezet.

Bijlage III

In de tabel opgenomen onder punt 3 moeten de verwijzingen naar de voetnoten in overeenstemming worden gebracht met de verwijzingen in de tabel van bijlage III bij richtlijn 1999/31/EG.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis entend transposer, dans le droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale, la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets.

Il est observé dans la note adressée au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, jointe à la demande d'avis, que la transposition de la directive 1999/31/CE précitée est "dépourvue de toute priorité" dès lors qu'"il n'existe pas de décharge en exploitation en Région bruxelloise (et qu')il y a fort à parier qu'il en sera de même à l'avenir". Le projet se limite dès lors à une transposition "littérale" de la directive précitée pour ainsi satisfaire à l'obligation générale de transposition qui incombe à la Région de Bruxelles-Capitale. Selon la note précitée, seul l'article 15 de l'arrêté en projet présente "quelqu'intérêt pour la Région bruxelloise". Cet article 15 a pour objet de régler la situation des anciennes décharges contenant des déchets en décomposition ou dont il s'avère que les déchets enfouis polluent les eaux souterraines.

2. Le régime en projet trouve son fondement légal dans l'article 13 de l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets et dans l'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement. L'article 13 précité habilite notamment le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à réglementer la manière selon laquelle il est permis d'effectuer l'élimination des déchets et à en réglementer le dépôt. L'article 6, § 1^{er}, de l'ordonnance du 5 juin 1997 habilite notamment le gouvernement à arrêter toute prescription ou condition générale d'exploitation des installations classées en vertu de cette ordonnance, en ce compris les décharges.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Il serait préférable de rédiger les quatrième et cinquième alinéas du préambule comme suit :

"Vu la délibération du gouvernement sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat dans un délai ne dépassant pas un mois;

Vu l'avis 32.454/3 du Conseil d'Etat, donné le 5 mars 2002, en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;"

2. Le considérant figurant dans le sixième alinéa du préambule est superflu et doit dès lors être omis.

Dispositif

Observation générale

Diverses dispositions du projet se limitent à faire référence à des règles de directives CE. C'est notamment vrai pour l'article 1^{er}, alinéa 3, l'article 2, 1° et 3°, l'article 3, alinéa 3, l'article 5, alinéa 1^{er}, 2° et 3°, l'article 11, alinéa 1^{er}, 2°, a), et l'annexe II, point 4.

Il y a lieu de souligner à propos de ces dispositions que la technique de "réglementation par référence" à des règles énoncées dans des directives n'est pas admissible pour des motifs de légistique.

En effet, il découle des caractéristiques d'une directive CE qu'en principe, ce n'est pas la directive même, mais les règles de droit interne transposant les dispositions de celle-ci dans l'ordre juridique national - en l'espèce, dans l'ordre juridique de la Région de Bruxelles-Capitale -, qui s'appliqueront dans cet ordre juridique.

Dans les dispositions précitées du projet, il faut par conséquent remplacer les références aux dispositions des directives par des références aux règles de droit interne qui transposent ces dispositions. Si les directives n'ont pas encore été transposées, il y a lieu de reproduire les règles concernées des directives dans le projet même.

Article 2

1. Dans le texte néerlandais de la définition de "voormalige stortplaats" (article 2, 8°), il y a lieu de remplacer les mots "niet meer in gebruik wordt genomen" par "niet meer in gebruik is".

2. Dans un souci de concordance avec la définition de "stortplaatsgas" donnée à l'article 2, j), de la directive 1999/31/CE, il y a lieu d'omettre les mots "gisting van" dans le texte néerlandais de l'article 2, 11°, du projet.

3. La définition d'"exploitant" (article 2, l), de la directive 1999/31/CE) n'est pas reproduite dans le projet. Les termes "exploitant" et "exploitant de la décharge" sont cependant utilisés à maintes reprises dans l'arrêté en projet. Il y aurait lieu, dès lors, de compléter l'article 2 du projet par la définition de ces termes. Dans les autres dispositions du projet, il y aurait lieu alors de toujours utiliser le terme défini ("exploitant") de manière conséquente.

Article 3

A l'alinéa 3 de cet article, il y a lieu d'éliminer la discordance entre le texte français et le texte néerlandais ("est exempté" / "kan ... worden vrijgesteld").

Article 5

Par souci de concordance avec l'article 5, paragraphe 4, de la directive 1999/31/CE, il y a lieu de remplacer les mots "te vermengen met het doel" par "te vermengen uitsluitend met het doel" dans le texte néerlandais de l'alinéa 2 de l'article 5 du projet.

Article 7

Dans la phrase introductive de cet article, il est question d'un "permis pour l'exploitation d'une décharge". En revanche, aux articles 2, 15°, 8 et 9 du projet, c'est le terme "permis d'environnement" qui est utilisé. Selon le délégué du gouvernement, c'est ce dernier terme qui doit être employé dans toutes les dispositions en projet dès lors que la réglementation applicable ne prévoit pas de permis spécifique "pour l'exploitation d'une décharge".

Article 8

Selon l'alinéa 1^{er}, 1°, de cet article, un projet de décharge doit être conforme à toutes les exigences pertinentes de l'arrêté en projet, "sans préjudice de l'article 3, alinéas 4 et 5".

La référence à l'article 3, alinéas 4 et 5, résulte manifestement d'une erreur. En effet, l'article 3 du projet ne comporte que trois alinéas.

La disposition de l'article 8, alinéa 1^{er}, 1°, qui est citée ci-dessus, s'inspire sans doute de l'article 8, a), i), de la directive 1999/31/CE, qui fait référence à "l'article 3, paragraphes 4 et 5". Le projet ne contient toutefois pas de disposition correspondant à l'article 3, paragraphes 4 et 5, de la directive.

Selon le délégué, la disposition précitée de la directive n'a pas été transposée dès lors qu'elle est sans pertinence pour la Région de Bruxelles-Capitale, et les mots "sans préjudice de l'article 3, alinéas 4 et 5" seront dès lors omis de l'article 8, alinéa 1^{er}, 1°.

La même observation vaut, mutatis mutandis, pour l'alinéa 2 de l'article 11 du projet (dans son entier) : cette disposition concorde avec l'article 11, paragraphe 2, premier alinéa, de la directive 1999/31/CE, qui concrétise les dispositions de "l'article 3, points 4 et 5" de la directive qui ne sont pas transposées par le projet.

Article 13

Dans le texte néerlandais de la phrase introductive du paragraphe 1^{er}, il y a lieu de remplacer les mots "De sluitings- en nazorgprocedure of een gedeelte daarvan" par "De sluitings- en nazorgprocedure van een stortplaats of een gedeelte daarvan".

Article 14

On rédigera la deuxième phrase de la disposition figurant au 2° comme suit : "Conformément à l'article 7, alinéa 1^{er}, 7°, et à l'article 13, il doit être procédé dans les meilleurs délais à la désaffectation des sites qui n'ont pas obtenu l'autorisation de poursuivre leurs opérations conformément à l'article 8;".

Dans le texte néerlandais de la même phrase, il y a lieu de remplacer les mots "De nodige maatregelen om stortplaatsen ..." par les mots "De nodige maatregelen moeten worden getroffen om stortplaatsen ...".

Article 15

1. A l'alinéa 1^{er} du paragraphe 1^{er}, il y a lieu d'éliminer la discordance entre le texte français et le texte néerlandais ("Lorsque ... des indices ... existent" / "Wanneer ... wordt nagegaan dat ... sporen ... aanwezig zijn").

2. A l'alinéa 1^{er} du paragraphe 2, il y a lieu d'accorder entre eux les textes français et néerlandais ("Dans ce cas" / "In voorkomend geval").

3. Selon le paragraphe 2, alinéa 2, des mesures peuvent être imposées à titre provisoire dès que l'autorité compétente a connaissance du fait qu'un permis est requis pour certaines activités.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il y aurait lieu de préciser dans quelles circonstances l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement peut intervenir et quel type de mesures il peut prendre.

Annexe I

1. Par souci de concordance avec l'annexe I, point 3.2, deuxième alinéa, du texte néerlandais de la directive 1999/31/CE, on remplacera à l'alinéa 2 de la disposition sous 3.2, en projet, les mots "een niveau van bescherming van bodem ..." par les mots "een niveau van bescherming K) van bodem ...".

2. Toujours par souci de concordance avec la directive, on remplacera, dans le deuxième tableau du point 3.3, la mention "Couche de drainage > 1 m" figurant à la cinquième ligne de la première colonne par "Couche de drainage > 0,5 m".

Annexe II

En ce qui concerne les "principes généraux" énoncés au point 2, il est à noter que le projet ne transpose qu'une partie des dispositions figurant dans l'annexe II, point 2, de la directive 1999/31/CE.

Annexe III

Dans le tableau reproduit au point 3, les références aux notes de bas de page doivent être alignées sur les références figurant dans le tableau de l'annexe III de la directive 1999/31/CE.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER