



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.231/1
van 4 mei 2016

avis 59.231/1
du 4 mai 2016

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
de ordonnantie van 19 juli
1990 houdende oprichting van
het Gewestelijk Agentschap
voor Netheid'

un avant-projet d'ordonnance
'modifiant l'ordonnance du
19 juillet 1990 portant création
de l'Agence régionale pour la
propreté'

Op 6 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-President van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, belast met Openbare Netheid verzocht hem binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 19 juli 1990 houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 april 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 mei 2016.

*

Le 6 avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Propreté publique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence régionale pour la propreté'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 28 avril 2016. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patricia DE SOMERE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 4 mai 2016.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt tot wijziging van een aantal bepalingen van de ordonnantie van 19 juli 1990 ‘houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid’.

De Regering wordt gemachtigd om de ophaalmodaliteiten te bepalen die van toepassing zijn op de producenten of houders van huisvuil (artikel 2) en op producenten of houders van ander afval dan huisvuil waarvan de ophaling wordt verzekerd door het Gewestelijk Agentschap voor Netheid (hierna: het Agentschap) (artikel 4).² Het Agentschap wordt als exclusieve overheid belast met de fabricage en verdeling van de zakken en containers bestemd voor de producenten of houders van huisvuil en van ander afval dan huisvuil waarvan de ophaling door het Agentschap wordt verzekerd (artikel 3). Het Agentschap kan daartoe optreden als opdrachtcentrale voor de gemeenten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, zoals bepaald in artikel 2, 4°, van de wet van 15 juni 2006 ‘betreffende de overheidsopdrachten en bepaalde opdrachten voor werken, leveringen en diensten’ (artikel 5). Ook worden de controlebevoegdheden van de daartoe aangestelde ambtenaren geactualiseerd (artikel 6) en kunnen deze ambtenaren inbreuken vaststellen in verband met de bevoegdheden van het Agentschap die alleen het voorwerp kunnen uitmaken van een administratieve sanctie (artikel 7). Verder wordt de Regering gemachtigd tot het vaststellen van de tarifieringsregels van de prestaties van het Agentschap (artikel 8). Ten slotte worden de inbreuken op artikel 4, § 1, 1° en 9°, en § 2, 1°, of op hun uitvoeringsmaatregelen, vastgesteld en vervolgd conform het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven en milieuaansprakelijkheid. De kosten voor de afvalverwijderingen in het kader van deze inbreuken worden gevorderd van de overtreders. De Regering bepaalt het bedrag en de vorderingsregels van deze kosten (artikel 9).

BEVOEGDHEID

3. Op grond van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ zijn de gewesten bevoegd, wat het leefmilieu betreft, voor:

“2° Het afvalstoffenbeleid;”

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Parallel met deze wijzigingen en te nemen uitvoeringsbesluiten wordt de verordening van 19 december 2008 ‘betreffende de verwijdering van afval door middel van ophalingen’ opgeheven. De adviesaanvraag over het ontwerp van verordening tot opheffing van deze verordening van 19 december 2008 wordt bij advies nr. 59.232/1 van dezelfde datum als huidig advies onontvankelijk verklaard, met toepassing van artikel 3, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

Het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is op grond van deze bepaling, gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’, bevoegd voor de ontworpen regeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Luidens het ontworpen artikel 4, § 1, 9°, van de ordonnantie van 19 juli 1990 (artikel 3 van het ontwerp) wordt het Agentschap belast met “de interventie als exclusieve overheid belast met de fabricage en verdeling van de zakken en containers (...)”.

Blijkens de memorie van toelichting (p. 4) is het de bedoeling dat het Agentschap een doorslaggevende rol speelt in de fabricage en verdeling van de ophaalzakken door hiervoor de exclusieve tussenpersoon te worden tussen de fabricanten en de aankoopcentrales van de distributie.

Het verdient aanbeveling de tekst van de ontworpen bepaling te herformuleren zodat deze bedoeling beter tot uiting komt.

Voor zover uit de zin “Het kan eveneens anders handelen”, opgenomen in de artikelsgewijze bespreking van de memorie van toelichting bij artikel 3 van het ontwerp (p. 10), zou kunnen worden afgeleid dat het Agentschap, naast het beroep doen op fabrikanten die zijn aangesteld in het kader van overheidsopdrachten, ook zelf bedoelde zakken zou kunnen fabriceren, lijkt een dergelijke combinatie van deelname aan de markt, enerzijds, en behartiging van het overheidstoezicht op die markt, anderzijds, niet verenigbaar met de Europese regels inzake mededinging. De steller van het ontwerp wordt uitgenodigd deze zin in de memorie van toelichting hetzij te verduidelijken, hetzij weg te laten.

Artikel 7

5. Luidens het ontworpen artikel 7, § 4, van de ordonnantie van 19 juli 1990 (artikel 7 van het ontwerp) kunnen de aangestelde ambtenaren van het Agentschap, “met naleving van een aanstelling door een Brusselse gemeente in het kader van artikel 21 § 1 van de wet van 24 juni 2013 betreffende de administratieve sancties”, inbreuken vaststellen in verband met de bevoegdheden van het Agentschap die alleen het voorwerp kunnen uitmaken van administratieve sancties.

Hiernaar gevraagd, verstrekte de gemachtigde volgende toelichting over deze ontworpen bepaling:

“L’ARP a été approchée par différentes communes bruxelloises qui lui ont fait une proposition, sur base de l’article 21, § 1^{er} de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, en vue, pour ses agents, de dresser des constats d’infractions à certaines articles de leur règlement général de police. L’ARP a répondu favorablement à cette proposition et a fourni une liste de ses agents habilités à dresser des constats. Par la suite, ces communes ont pris la décision, dans le cadre de l’article 21, § 1^{er} de la loi du

24 juin 2013 susvisée, de désigner des agents de l'ARP pour constater des infractions à certaines dispositions de leur règlement général de police, en énumérant ces dispositions.

L'objectif de l'article 7, § 4 est d'éviter toute critique éventuelle quant à cette possibilité d'intervention de l'ARP, en consacrant cette compétence de l'ARP dans l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence régionale pour la propreté.

L'article 21, § 1, alinéa 1^{er} indique que les fonctionnaires régionaux, en l'espèce de l'ARP, sont désignés dans le cadre de leurs compétences par le conseil communal et l'article 7, § 4 précise que les fonctionnaires désignés de l'ARP pouvant constater des infractions ne peuvent le faire que dans le cadre d'une désignation faite par une commune bruxelloise dans le cadre de l'article 21, § 1^{er}, dont notamment l'alinéa 1^{er}.

L'article 7, § 4 indique que cette intervention des agents de l'ARP doit se faire dans le respect d'une désignation faite dans le cadre de l'article 21, § 1, et donc entre autres de l'alinéa 3, lequel précise que la désignation faite par le conseil communal ne peut énumérer que les articles des règlements de police communaux qui sont directement en lien avec les compétences de l'ARP qui ressortent de la réglementation qui lui est applicable. L'alinéa 3 mentionne également que l'autorité, en l'espèce l'ARP, donne son accord quant à cette compétence supplémentaire.

Afin d'éviter toute critique éventuelle quant à cette possibilité d'intervention de l'ARP (et d'accord que celle-ci donne), il est proposé de mentionner cette compétence directement dans l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence régionale pour la propreté."

In het licht van deze verduidelijking schrijve men het ontworpen artikel 7, § 4, als volgt :

"De aangestelde ambtenaren van het Agentschap kunnen, mits zij hiertoe door de gemeenteraad worden aangewezen overeenkomstig artikel 21, § 1, 2°, van de wet van 24 juni 2013 betreffende de administratieve sancties, inbreuken vaststellen (...)"

Het verdient tevens aanbeveling deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikel 8

6. Het ontworpen artikel 10/1 van de ordonnantie van 19 juli 1990 biedt rechtsgrond aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 december 2011 'tot vaststelling van de tarifiering van de prestaties van Net Brussel, het Gewestelijk Agentschap voor Netheid'.

Omwille van de eenvormigheid in de terminologie, passe men, in de Nederlandse tekst, hetzij artikel 10, punt 3, van de ordonnantie aan, waar sprake is van "dienstverleningen", hetzij het ontworpen artikel 10/1 van de ordonnantie, alsook voormeld besluit.

Artikel 9

7. Gevraagd naar welke bepalingen van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieu aansprakelijkheid van 25 april 2014 van toepassing zijn op de in het ontworpen artikel 10/2 van de ordonnantie van 19 juli 1990 aangehaalde inbreuken, antwoordde de gemachtigde:

“Les infractions et sanctions pénales sont prévues aux articles 31 à 33, les mesures pouvant être prononcées par le juge aux articles 34 à 41 et les amendes administratives alternatives aux articles 42 à 53.”

Het verdient aanbeveling deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de modifier un certain nombre de dispositions de l'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création de l'Agence régionale pour la propreté'.

Le gouvernement est habilité à arrêter les modalités de collecte applicables aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers (article 2) et aux producteurs ou détenteurs de déchets autres que ménagers dont la collecte est assurée par l'Agence régionale pour la propreté (ci-après : l'Agence) (article 4)². L'Agence est, en tant qu'autorité exclusive, chargée de la fabrication et de la distribution des sacs et conteneurs destinés aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers et de déchets autres que ménagers dont elle assure la collecte (article 3). À cet effet, l'Agence peut intervenir pour les communes de la Région de Bruxelles-Capitale en tant que centrale de marchés, telle qu'elle est définie à l'article 2, 4^o, de la loi du 15 juin 2006 'relative aux marchés publics et à certains marchés de travaux, de fournitures et de services' (article 5). Les pouvoirs de contrôle des fonctionnaires désignés à cette fin sont également actualisés (article 6) et ces fonctionnaires peuvent constater des infractions en lien avec les compétences de l'Agence qui peuvent uniquement faire l'objet d'une sanction administrative (article 7). Par ailleurs, le gouvernement est habilité à arrêter les règles de tarification des prestations de l'Agence (article 8). Enfin, les infractions aux articles 4, § 1^{er}, 1^o et 9^o, et § 2, 1^o, ou à leurs mesures d'exécution, 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. Les frais pour l'enlèvement de déchets dans le cadre de ces infractions sont réclamés aux contrevenants. Le gouvernement arrête le montant et les règles de réclamation de ces frais (article 9).

COMPÉTENCE

3. Selon l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', les régions sont compétentes, en ce qui concerne l'environnement, pour :

« 2^o La politique des déchets ; ».

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Parallèlement à ces modifications et aux arrêtés d'exécution envisagés, le règlement du 19 décembre 2008 'relatif à l'enlèvement par collecte des immondices' est abrogé. La demande d'avis sur le projet de règlement abrogeant ce règlement du 19 décembre 2008 a été déclarée irrecevable par l'avis n° 59.232/1 de la même date que le présent avis, en application de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

En vertu de cette disposition, lue en combinaison avec l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', la Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour la réglementation en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

4. Aux termes de l'article 4, § 1^{er}, 9^o, en projet, de l'ordonnance du 19 juillet 1990 (article 3 du projet), l'Agence intervient « en tant qu'autorité exclusive chargée de la fabrication et de la distribution des sacs et conteneurs (...) ».

Selon l'exposé des motifs (p. 4), l'intention est d'attribuer à l'Agence un rôle prépondérant dans la fabrication et la distribution des sacs de collecte, en devenant l'intermédiaire exclusif pour ceux-ci entre les fabricants et les centrales d'achat de la distribution.

Il est recommandé de reformuler le texte de la disposition en projet afin de mieux exprimer cette intention.

Dans la mesure où la phrase « Elle pourra également agir autrement », qui apparaît dans l'exposé des motifs, dans le commentaire de l'article 3 du projet (p. 10) permettrait de déduire que l'Agence, en plus de faire appel à des fabricants désignés dans le cadre de marchés publics, pourrait aussi fabriquer elle-même les sacs visés, pareille combinaison de participation au marché, d'une part, et la gestion du contrôle public de ce marché, d'autre part, ne paraissent pas compatibles avec les règles européennes en matière de concurrence. L'auteur du projet est invité soit à préciser cette phrase dans l'exposé des motifs, soit à la supprimer.

Article 7

5. Selon l'article 7, § 4, en projet, de l'ordonnance du 19 juillet 1990 (article 7 du projet), les fonctionnaires désignés de l'Agence peuvent, « dans le respect d'une désignation faite par une commune bruxelloise dans le cadre de l'article 21 § 1^{er} de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales », constater des infractions en lien avec les compétences de l'Agence qui peuvent uniquement faire l'objet de sanctions administratives.

Interrogé à ce sujet, le délégué a fourni les précisions suivantes concernant cette disposition en projet :

« L'ARP a été approchée par différentes communes bruxelloises qui lui ont fait une proposition, sur base de l'article 21, § 1^{er} de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, en vue, pour ses agents, de dresser des constats d'infractions à certaines articles de leur règlement général de police. L'ARP a répondu favorablement à cette proposition et a fourni une liste de ses agents habilités à dresser des constats. Par la suite, ces communes ont pris la décision, dans le cadre de l'article 21, § 1^{er} de la loi du 24 juin 2013 susvisée, de désigner des agents de l'ARP pour constater des infractions à certaines dispositions de leur règlement général de police, en énumérant ces dispositions.

L'objectif de l'article 7, § 4 est d'éviter toute critique éventuelle quant à cette possibilité d'intervention de l'ARP, en consacrant cette compétence de l'ARP dans l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence régionale pour la propreté.

L'article 21, § 1, alinéa 1^{er} indique que les fonctionnaires régionaux, en l'espèce de l'ARP, sont désignés dans le cadre de leurs compétences par le conseil communal et l'article 7, § 4 précise que les fonctionnaires désignés de l'ARP pouvant constater des infractions ne peuvent le faire que dans le cadre d'une désignation faite par une commune bruxelloise dans le cadre de l'article 21, § 1^{er}, dont notamment l'alinéa 1^{er}.

L'article 7, § 4 indique que cette intervention des agents de l'ARP doit se faire dans le respect d'une désignation faite dans le cadre de l'article 21, § 1, et donc entre autres de l'alinéa 3, lequel précise que la désignation faite par le conseil communal ne peut énumérer que les articles des règlements de police communaux qui sont directement en lien avec les compétences de l'ARP qui ressortent de la réglementation qui lui est applicable. L'alinéa 3 mentionne également que l'autorité, en l'espèce l'ARP, donne son accord quant à cette compétence supplémentaire.

Afin d'éviter toute critique éventuelle quant à cette possibilité d'intervention de l'ARP (et d'accord que celle-ci donne), il est proposé de mentionner cette compétence directement dans l'ordonnance du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence régionale pour la propreté ».

Eu égard à cette précision, on rédigera l'article 7, § 4, en projet, comme suit :

« Les fonctionnaires désignés de l'Agence peuvent, pourvu qu'ils soient désignés à cette fin par le conseil communal conformément à l'article 21, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, constater des infractions (...) ».

Il est en outre recommandé d'insérer cette précision dans l'exposé des motifs.

Article 8

6. L'article 10/1, en projet, de l'ordonnance du 19 juillet 1990 procure un fondement juridique à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2011 'fixant la tarification des prestations de Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la propreté'.

Par souci d'uniformité terminologique, on adaptera, dans le texte néerlandais, soit l'article 10, point 3, de l'ordonnance, qui fait état de « dienstverleningen », soit l'article 10/1, en projet, de l'ordonnance, ainsi que l'arrêté précité.

Article 9

7. Interrogé pour savoir quelles dispositions du Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale du 25 avril 2014 sont applicables aux infractions citées à l'article 10/2, en projet, de l'ordonnance du 19 juillet 1990, le délégué a répondu ce qui suit :

« Les infractions et sanctions pénales sont prévues aux articles 31 à 33, les mesures pouvant être prononcées par le juge aux articles 34 à 41 et les amendes administratives alternatives aux articles 42 à 53 ».

Il est recommandé d'insérer cette précision dans l'exposé des motifs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH