



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 60.161/1
van 28 oktober 2016

avis 60.161/1
du 28 octobre 2016

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Regering van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest
'betreffende het beheer van
afvalstoffen'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à la
gestion des déchets'

Op 26 september 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 28 oktober 2016, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende het beheer van afvalstoffen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 oktober 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 28 oktober 2016.

*

Le 26 septembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l'Environnement et de l'Énergie, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 28 octobre 2016, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif à la gestion des déchets’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 20 octobre 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 28 octobre 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 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 codificatie van de uitvoeringsregels inzake het beheer van afvalstoffen, door elf besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering die nu van toepassing zijn, samen te brengen.

Luidens artikel 1.2, § 2, van het ontwerp voorziet dit besluit in de omzetting van de volgende vier richtlijnen:

- richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 ‘betreffende afgedankte voertuigen’;

- richtlijn 2006/66/EG van het Europees Parlement en de Raad van 6 september 2006 ‘inzake batterijen en accu’s, alsook afgedankte batterijen en accu’s en tot intrekking van richtlijn 91/157/EEG’;

- richtlijn 2012/19/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 ‘betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA)’;

- richtlijn 2015/1127/EU van de Commissie van 10 juli 2015 ‘tot wijziging van bijlage II bij richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende de afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen’.

Het ontwerp bevat vijf titels. Titel I omvat algemene bepalingen, titel II de bepalingen betreffende de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid van producenten, titel III de bepalingen betreffende afvalbeheeroperaties en -operators, titel IV de bepalingen betreffende bepaalde afvalstromen en titel V, ten slotte, wijzigings-, opheffings- overgangs- en slotbepalingen.

3. De ontworpen bepalingen vinden rechtsgrond in de artikelen 4, 6, 10, 13, 70, 71, 78, 78/1 van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunning’, en in de artikelen 9, 10, 16, 19, 22, 23, 26, 27, 32, 33, 35, 38, 39, 45, 46, en 56 van de ordonnantie van 14 juni 2012 ‘betreffende afvalstoffen’.

Artikel 3.4.12 van het ontwerp, dat de schorsing en intrekking van de erkenning regelt en twee gevallen van intrekking toevoegt aan deze opgenomen in artikel 77 van de ordonnantie van 5 juni 1997, ontleent rechtsgrond aan hetzelfde artikel 77, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ *juncto* artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’.

Artikel 3, 3°, van de ordonnantie van 5 maart 2009 ‘betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems’ biedt rechtsgrond aan artikel 5.3 van het ontwerp.

De bepalingen die nieuwe taken opdragen aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer (artikelen 2.3.6, 2.3.7, 2.4.13, § 4, 3.2.9, § 2, 3.3.2, 3.6.1 en 4.1.4, § 3) ontleen rechtsgrond aan artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt. Hiertoe:

- voege men vooraan twee nieuwe leden in, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en naar artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989;

- voege men een nieuw tweede lid in dat verwijst naar het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer’, artikel 3, § 3, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989;

- verwijze men naar de rechtsgrond biedende artikelen van de ordonnanties van 5 juni 1997, 5 maart 2009 en 14 juni 2012 (vermeld in chronologische volgorde).

Artikel 1.2

5. Artikel 1.2, § 2, van het ontwerp vermeldt de richtlijnen die worden omgezet met het voorliggende ontwerp.

Zoals de gemachtigde heeft bevestigd, dient ook melding te worden gemaakt van richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 ‘betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen’, aangezien ook deze richtlijn (deels) wordt omgezet met het voorliggende ontwerp.

Hoofdstuk 2, Afdeling 1 (artikelen 1.3 tot 1.6)

6. Deze afdeling regelt de traceerbaarheid van afvalstoffen aan de hand van een traceerbaarheidsdocument, en ontleent rechtsgrond aan de artikelen 45 en 46 van de ordonnantie van 14 juni 2012.

Overeenkomstig artikel 31 van deze ordonnantie gelden (onder meer) de artikelen 45 en 46 niet voor door huishoudens geproduceerd gemengd afval, en voor afzonderlijke fracties van gevaarlijke afvalstoffen afkomstig uit huishoudens, totdat deze stoffen

worden aanvaard voor inzameling, verwijdering of nuttige toepassing door een vergunde installatie of onderneming.

Het verdient aanbeveling, omwille van de rechtszekerheid, in de tekst van afdeling 1, bijvoorbeeld in artikel 1.3, te verduidelijken dat deze verplichtingen niet gelden voor huishoudelijke afvalstoffen in de zin van voormeld artikel 31.

Artikel 2.2.1

7.1. Artikel 2.2.1, § 3, van het ontwerp bepaalt dat, om de teruggave van de aan de terugnameplicht onderworpen afvalstoffen aan te moedigen, de producent statiegeld kan invoeren op de producten die hij in de handel brengt. Gelet op de definitie van “producent” en het “in de handel brengen” in artikel 1.1, § 1, 4° en 10°, van het ontwerp, impliceert de ontworpen bepaling dat de producent een statiegeld kan invoeren voor producten die op het ganse Belgische grondgebied op de markt worden gebracht, en op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest afvalstoffen genereren waardoor ze onderworpen zijn aan de terugnameplicht. Het aanknopingspunt voor de terugnameplicht en bijgevolg de mogelijkheid om statiegeld in te voeren op producten onderworpen aan de terugnameplicht, is bijgevolg het gegeven dat de afvalstoffen zich op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevinden.

7.2. Overeenkomstig de ontworpen bepaling voert niet de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zelf een statiegeldsysteem in, doch wordt enkel aan de producent de mogelijkheid gelaten statiegeld in te voeren op de producten die hij in de handel brengt.

Vooreerst moet worden vastgesteld dat in de ordonnantie van 14 juni 2012, meer bepaald in artikel 26 ervan, voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering geen rechtsgrond voorhanden is om het invoeren van een statiegeldregeling door de producenten mogelijk te maken.

Bovendien, ook al zou het invoeren van een statiegeldsysteem voor de producenten facultatief blijven, dient de ordonnantiegever in elk geval te voorzien in een regelgevend kader waarbinnen het invoeren van een dergelijk systeem mogelijk is, wat in de ordonnantie van 14 juni 2012 thans niet het geval is. Het gebrek aan juridisch kader waarbinnen de producenten een statiegeldsysteem kunnen invoeren, leidt voor de betrokken producenten en consumenten tot grote rechtsonzekerheid.

Ook lijkt het statiegeld op producten die aan de oorsprong liggen van de afvalstoffen bedoeld in artikel 2.1.1 (versleten banden, afgewerkte oliën, afgedankte batterijen, accu's, voertuigen en elektrische en elektronische apparatuur) van een andere aard te zijn dan het statiegeld op verpakkingen of wat gebruikelijk onder het begrip “statiegeld” wordt verstaan. Vraag is of met dit gegeven voldoende rekening is gehouden door de steller van het ontwerp.

Voorts rijst de vraag of het toelaten van een statiegeldsysteem in slechts één gewest wel werkbaar is. Bedoelde producenten zijn meestal actief in de drie gewesten, en deze producten zullen op het einde van hun levensduur niet noodzakelijkerwijze steeds op hetzelfde gewestelijk grondgebied terechtkomen als waar ze in de handel zijn gebracht. Het

statiegeldsysteem gaat bovendien gepaard met het invoeren van eisen, onder meer op het vlak van het merken, die enkel gelden voor producten die op de markt gebracht worden in het gewest waarin het statiegeldsysteem van toepassing is. Producten die onderworpen zijn aan het statiegeldsysteem dienen immers identificeerbaar te zijn om de aanrekening en terugbetaling van het statiegeld mogelijk te maken. Dit maakt dat goederen die geproduceerd of ingevoerd worden in een gewest waar het statiegeldsysteem niet geldt, niet zonder meer op de markt gebracht kunnen worden in het gewest met het statiegeldsysteem.

7.3. Om al de hiervoor aangehaalde redenen kan artikel 2.2.1, § 3, van het ontwerp geen doorgang vinden en dient het bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

Indien de steller van het ontwerp vasthoudt aan de bedoeling om voor de betrokken producten in de mogelijkheid van een statiegeldsysteem te voorzien, zal daartoe in eerste instantie door de ordonnantiegever een juridisch kader moeten worden gecreëerd, dat in overeenstemming zal dienen te zijn met, onder meer, de bevoegdheidsverdelende regels, met de Belgische economische en monetaire unie, met het Europees vrij verkeer van goederen en met het gelijkheidsbeginsel. Eerst wanneer een ontwerp van ordonnantie in die zin om advies zal worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, zal deze zich over het voldaan zijn aan die voorwaarden kunnen uitspreken. Dat laatste is thans, op basis van de tekst van artikel 2.2.1, § 3, van het ontwerp, onmogelijk.

Artikel 2.2.6

8. In artikel 2.2.6 van het ontwerp worden de termen “werkelijke en volledige kosten van de inzameling, het sorteren en het verwerken van de afvalstoffen ...”, “nettokosten” en “totale kosten” gebruikt.

Gevraagd naar hun precieze betekenis, antwoordde de gemachtigde:

“Les trois notions visent en fait les mêmes coûts, ‘les coûts réels et complets’ qui désignent l’ensemble des coûts de gestion des déchets soumis à l’obligation de reprise pris en charge par la personne morale de droit public territorialement responsable pour la gestion des déchets ménagers. L’alinéa 2 définit les coûts qui sont pris en considération.

Pour n’utiliser qu’un seul terme et ainsi éviter la confusion, dans le premier alinéa l’expression la compensation des coûts nets peut être remplacée par ‘la couverture des coûts’ et dans le troisième alinéa les mots ‘l’entière des coûts’ peut être remplacés par ‘les coûts’.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 2.3.1

9. Luidens artikel 2.3.1, § 1, 6°, van het ontwerp moeten de bedoelde rechtspersonen een boekhouding overleggen die voldoet aan de bepalingen van de wet van 17 juli 1975 ‘met betrekking tot de boekhouding van de ondernemingen’. Aangezien deze wet is opgeheven bij de wet van 17 juli 2013 en de inhoud ervan is opgenomen in het Wetboek van Economisch Recht, boek III, titel 3, hoofdstuk 2, moet deze verwijzing worden aangepast.

10. In artikel 2.3.1, § 1, 7°, van het ontwerp schrijve men “jaarrekeningen” in plaats van “exploitatierekeningen”.

Artikel 2.3.2

11. In artikel 2.3.2, 7°, van het ontwerp schrijve men “de jaarrekeningen” in plaats van “de balansen en de resultatenrekeningen”.

Artikel 2.4.8

12. In artikel 2.4.8, 5°, van het ontwerp vervange men “Gemeenschap” door “Europese Unie”.

Artikel 3.2.8

13. Gevraagd of in artikel 3.2.8, § 2, tweede lid, van het ontwerp invulling wordt gegeven aan de notie “schade” in het kader van de buitencontractuele burgerlijke aansprakelijkheid, antwoordde de gemachtigde:

“Oui, il s’agit bien du dommage dans le cadre de la responsabilité extracontractuelle visée par l’article 1382 du Code civil.

La phrase ‘On entend par dommage’ donne l’impression que le Gouvernement entend définir le terme dommage alors l’article 1382 du Code civil relève de la compétence de l’autorité fédérale. Afin d’éviter tout risque de malentendu sur l’exercice de sa compétence environnementale, le Gouvernement propose de remplacer les termes ‘on entend par dommage’ par ‘Le contrat d’assurance couvre au moins les dommages suivants’.

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 3.3.5

14. In artikel 3.3.5, § 1, schrijve men “op een overeenkomstig huidige titel geregistreerde vervoerder” in plaats van “op een in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geregistreerde vervoerder”.

Artikel 4.1.6

15. In artikel 4.1.6, § 3, b) van het ontwerp wordt verwezen naar landen waar Besluit C (2001) 107/def. van de OESO-Raad van toepassing is. Het verdient aanbeveling, omwille van de rechtszekerheid, deze verwijzing te vervangen door een verwijzing naar de betreffende landen, of minstens naar de plaats waar deze lijst van landen terug te vinden is.

Artikel 4.1.14

16. In artikel 4.1.14 van het ontwerp wordt op verschillende plaatsen gerefereerd aan de technische norm ISO 17020 overeenkomstig dewelke een certificeringsinstelling of controle-instelling moet geaccrediteerd zijn.

Deze technische norm is niet overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekendgemaakt en is derhalve in beginsel niet tegenwerpbaar aan derden. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het verleden al bij herhaling aandacht besteed aan het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waaraan in Belgische rechtsregels wordt gerefereerd en heeft in dit verband gewezen op de wenselijkheid van het uitwerken van een horizontale oplossing. Tevens heeft de Raad opgemerkt dat, ingeval er bijzondere redenen zouden zijn om bij wet af te wijken van de gebruikelijke bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, erop dient te worden toegezien dat de alternatieve vorm van bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden inzake toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking, waarbij het essentieel is dat een Nederlandse, Franse en, zo mogelijk, Duitse versie van de betrokken normen beschikbaar is en dat, wanneer voor het consulteren van de normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op een onevenredige wijze belemmert.

SLOTBEMERKING

17. Naast de opmerkingen die werden gemaakt bij het onderzoek van de tekst, moet worden vastgesteld dat het ontwerp nog een aantal gebreken op wetgevingstechnisch en taalkundig gebied vertoont. Het ontwerp verdient op dit vlak nog een grondig nazicht.¹

*

¹ Bij wijze van voorbeeld wijst de Raad van State op het volgende:

- in de Nederlandse tekst van artikel 1.7, § 1, vervange men “afvalregister” door “afvalstoffenregister”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 1.7, § 2, 3 en 3.6.1, §§ 1 en 2, vervange men “ordonnantie afval” door “ordonnantie afvalstoffen”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 1.8, § 1, tweede lid, schrijf men “een onderscheid” in plaats van “onderscheid”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 2.1.2, § 1, schrijf men “die hij in de handel heeft gebracht” in plaats van “die hij op de markt heeft gebracht”;
- de Nederlandse tekst van artikel 2.2.7, §§ 2 en 3, is gebrekkig en moet worden herzien;
- in artikel 2.2.9, 4°, i), schrappingen in de Nederlandse tekst de woorden “van dit besluit” en in de Franse tekst de woorden “du présent titre”;
- de Nederlandse tekst van het opschrift van onderafdeling 2 (voor artikel 2.2.14) vervange men door “Over de informatie voor consumenten”;
- in artikel 2.4.13, § 4, vervange men de verwijzing naar “in punten 1° en 2°” door een verwijzing naar “in § 1, 1° en 2°”;
- in artikel 2.4.30 schrappingen de woorden “van deze titel”;
- in artikel 2.4.46, § 1, 1°, vervange men de verwijzing naar artikel 1.1.11 door een verwijzing naar artikel 1.1, § 1, 10°;
- in artikel 2.4.67, § 1, tweede lid, vervange men de verwijzing naar artikel 1, 3°, d), door een verwijzing naar artikel 1.1, § 1, 10°, en de verwijzing naar artikel 2.4.46, 2°, door een verwijzing naar artikel 2.4.46, § 1, 1°;
- in de artikelen 2.4.33, 5°, en 2.4.40, § 1, voeg men de woorden “van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering” in tussen de woorden “besluit” en “van”;
- in artikel 2.4.49, § 6, schrijf men “paragrafen 1 tot 5” in plaats van “paragrafen 1 tot 6”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 2.4.55, § 2, schrijf men “de professionele AEEA die na 13 augustus 2005 in de handel werden gebracht”;
- in artikel 2.4.59, eerste lid, 2°, vervange men “apparatuur” door “EEA”, teneinde in overeenstemming te zijn met artikel 7, lid 1, van richtlijn 2012/19/EU;
- in de Nederlandse tekst van artikel 2.4.60, § 1, vervange men “gevaloriseerd” telkens door “nuttig toegepast”, om beter aan te sluiten bij de notie die in bijlage V bij richtlijn 2012/19/EU wordt gebruikt;
- de Nederlandse tekst van artikel 2.4.60, §§ 3 en 5, moet in overeenstemming worden gebracht met de Franse;
- in de Nederlandse tekst van artikel 3.3.1, voeg men het woord “afvalstoffen” in na “gevaarlijke”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 3.5.15 vervange men de woorden “huidig hoofdstuk” door “huidige afdeling”;
- in artikel 4.1.9, 3°, vervange men de verwijzing naar artikel 2.4.55 door een verwijzing naar artikel 2.4.46;
- in de Nederlandse tekst van artikel 4.1.14, § 3, vervange men “controle-instantie” door “controle-instelling”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 4.3.1, § 1, 4°, voeg men het woord “of” in tussen “ongeacht” en “de geldigheidsdatum”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 4.3.1, § 3, vervange men “het afvalstoffen” door “de afvalstoffen”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 4.3.2, § 3, vervange men “het teruggenomen afvalstoffen” door “de teruggenomen afvalstoffen”;
- in de Nederlandse tekst van artikel 4.6.2, § 1, tweede lid, vervange men de verwijzing naar bijlage 11 door een verwijzing naar bijlage 12;
- in de Franse tekst van artikel 5.1, § 1, dient nog het woord “annexe” te worden ingevoegd;
- in de Nederlandse tekst van artikel 5.1, §§ 1, 2 en 3, vervange men het woord “het bijvoegsel” door “de bijlage”, en in de Franse tekst voeg men het woord “l’annexe de” in tussen de woorden “de” en “l’arrêté”; in artikel 5.1, §§ 2 en 3, kan het volledig opschrift van het besluit van 4 maart 1999 worden geschrapt en vervangen door “hetzelfde besluit”;
- in de Nederlandse tekst van de artikelen 5.1, § 3, 5.2, § 3, en 5.3, § 3, vervange men “ingetrokken” door “geschrapt”;
- in de Nederlandse tekst van de artikelen 5.4 en 5.5 vervange men “ingetrokken” door “opgeheven”;
- in de Nederlandse tekst van bijlage 5, punt 4, schrappingen de woorden “De lidstaten zien erop toe dat”;
- in de Nederlandse tekst van bijlage 11, punt 1) vervange men “Gemeenschapsrecht” door “Unierecht”.

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 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 codifier les modalités d'exécution relatives à la gestion des déchets en regroupant onze arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui sont actuellement en vigueur.

Selon l'article 1.2, § 2, du projet, cet arrêté transpose les quatre directives suivantes :

- la directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 'relative aux véhicules hors d'usage' ;

- la directive 2006/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 'relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs et abrogeant la directive 91/157/CEE' ;

- la directive 2012/19/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 'relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques ((DEEE))' ;

- la directive 2015/1127/UE de la Commission du 10 juillet 2015 'modifiant l'annexe II de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux déchets et abrogeant certaines directives'.

Le projet comporte cinq titres. Le titre I^{er} contient des dispositions générales, le titre II les dispositions relatives à la responsabilité élargie du producteur de produits, le titre III les dispositions relatives aux opérations et aux opérateurs de gestion de déchets, le titre IV les dispositions relatives à certains flux de déchets et enfin, le titre V des dispositions modificatives, abrogatoires, transitoires et finales.

3. Les dispositions en projet trouvent un fondement juridique dans les articles 4, 6, 10, 13, 70, 71, 78, 78/1 de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement', ainsi que dans les articles 9, 10, 16, 19, 22, 23, 26, 27, 32, 33, 35, 38, 39, 45, 46 et 56 de l'ordonnance du 14 juin 2012 'relative aux déchets'.

L'article 3.4.12 du projet, qui règle la suspension et le retrait de l'agrément et qui ajoute deux cas de retrait à ceux inscrits à l'article 77 de l'ordonnance du 5 juin 1997, puise un fondement juridique dans le même article 77, lu en combinaison avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', *iuncto* l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

L'article 3, 3°, de l'ordonnance du 5 mars 2009 'relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués' procure un fondement juridique à l'article 5.3 du projet.

Les dispositions qui confient de nouvelles tâches à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (articles 2.3.6, 2.3.7, 2.4.13, § 4, 3.2.9, § 2, 3.3.2, 3.6.1 et 4.1.4, § 3) trouvent un fondement juridique dans l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', confirmé par la loi du 16 juin 1989.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Il convient de mettre le préambule en conformité avec les observations formulées au point 3 à propos du fondement juridique. À cette fin :

- on inscrira au début du préambule deux nouveaux alinéas visant l'article 20 de la loi spéciale du 20 août 1980 et l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ;

- on insérera un deuxième alinéa nouveau visant l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement', l'article 3, § 3, confirmé par la loi du 16 juin 1989 ;

- on visera les articles des ordonnances du 5 juin 1997, 5 mars 2009 et 14 juin 2012 (mentionnées dans l'ordre chronologique) conférant le fondement juridique.

Article 1.2

5. L'article 1.2, § 2, du projet mentionne les directives que transpose le projet à l'examen.

Ainsi que l'a confirmé le délégué, il convient de faire également état de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'relative aux déchets et abrogeant certaines directives', dès lors que le projet à l'examen transpose également cette directive (partiellement).

Chapitre 2, section 1^{re} (articles 1.3 à 1.6)

6. Cette section règle la traçabilité des déchets au moyen d'un document de traçabilité et trouve un fondement juridique dans les articles 45 et 46 de l'ordonnance du 14 juin 2012.

Conformément à l'article 31 de cette ordonnance, les articles 45 et 46 (notamment) ne s'appliquent pas aux déchets mélangés produits par les ménages, ni aux fractions séparées de déchets dangereux produits par les ménages tant que leur collecte, leur élimination ou leur valorisation n'a pas été acceptée par une installation ou entreprise autorisée.

Pour des raisons de sécurité juridique, il est recommandé de préciser dans le texte de la section 1^{re}, à l'article 1.3 par exemple, que ces obligations ne s'appliquent pas aux déchets ménagers au sens de l'article 31 précité.

Article 2.2.1

7.1. L'article 2.2.1, § 3, du projet dispose qu'afin de stimuler la remise des déchets soumis à l'obligation de reprise, le producteur peut assortir d'une consigne les produits qu'il met sur le marché. Eu égard à la définition de « producteur » et de « mise sur le marché », donnée à l'article 1.1^{er}, § 1^{er}, 4^o et 10^o, du projet, la disposition en projet implique que le producteur peut assortir d'une consigne les produits qui sont mis sur le marché sur l'ensemble du territoire belge et qui génèrent des déchets sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui les soumet à l'obligation de reprise. Le critère de rattachement à l'obligation de reprise et, partant, à la faculté d'assortir d'une consigne les produits soumis à l'obligation de reprise est par conséquent la présence des déchets sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

7.2. Conformément à la disposition en projet, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'instaure pas lui-même un système de consigne, mais la faculté d'assortir d'une consigne les produits que le producteur met sur le marché est uniquement accordée à ce dernier.

Force est de constater tout d'abord que l'ordonnance du 14 juin 2012, plus spécifiquement son article 26, ne contient aucun fondement juridique permettant au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'autoriser les producteurs à instaurer un système de consigne.

En outre, même si l'instauration d'un système de consigne pour les producteurs reste facultative, le législateur ordonnancier doit en tout cas prévoir un cadre réglementaire permettant d'introduire un tel système, ce qui n'est actuellement pas le cas dans l'ordonnance du 14 juin 2012. L'absence de cadre juridique permettant aux producteurs d'introduire un système de consigne est source de grande insécurité juridique pour les producteurs concernés et pour les consommateurs.

La consigne des produits qui sont à l'origine des déchets visés à l'article 2.1.1 (pneus usés, huiles usagées, déchets de piles, accumulateurs, véhicules hors d'usage, déchets d'équipements électriques et électroniques) semble aussi être d'une autre nature que la consigne d'emballages ou ce que l'on entend habituellement par la notion de « consigne ». La question se pose de savoir si l'auteur du projet a suffisamment tenu compte de cet élément.

La question se pose ensuite de savoir si le fait d'autoriser un système de consigne dans une seule région est bien praticable. Les producteurs visés sont la plupart du temps actifs dans les trois régions et ces produits, lorsqu'ils seront en fin de vie, ne se retrouveront pas toujours nécessairement sur le même territoire régional que celui où ils ont été mis sur le marché. Le système de consigne s'accompagne de surcroît de l'introduction d'exigences, notamment dans le domaine de l'étiquetage, qui s'appliquent uniquement à des produits mis sur le marché dans la région où le système de consigne est applicable. En effet, des produits soumis au système de consigne doivent être identifiables pour que la consigne puisse être portée en compte et

remboursée. Il en résulte que des biens qui sont produits ou importés dans une région où le système de consigne ne s'applique pas, ne peuvent pas être purement et simplement mis sur le marché dans la région qui a instauré un tel système.

7.3. Pour toutes les raisons citées ci-dessus, l'article 2.2.1, § 3, du projet ne saurait se concrétiser et doit dès lors être omis du projet.

Si l'auteur du projet persiste dans son intention de prévoir la possibilité d'un système de consigne pour les produits concernés, le législateur ordonnancier devra d'abord créer, à cette fin, un cadre juridique qui devra être conforme, notamment, aux règles répartitrices de compétences, à l'union économique et monétaire belge, au principe européen de la libre circulation des biens ainsi qu'au principe d'égalité. Ce n'est que lorsqu'un projet d'ordonnance en ce sens sera soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation, que celui-ci pourra se prononcer sur la question de savoir si ces conditions sont remplies, ce qui, pour l'heure, n'est nullement le cas sur la base du texte de l'article 2.2.1, § 3, du projet.

Article 2.2.6

8. L'article 2.2.6 du projet utilise les termes « coût réel et complet de la collecte, du tri et du traitement des déchets ... », « coûts nets » et « l'entièreté des coûts ».

Interrogé sur leur signification précise, le délégué a répondu ce qui suit :

« Les trois notions visent en fait les mêmes coûts, 'les coûts réels et complets' qui désignent l'ensemble des coûts de gestion des déchets soumis à l'obligation de reprise pris en charge par la personne morale de droit public territorialement responsable pour la gestion des déchets ménagers. L'alinéa 2 définit les coûts qui sont pris en considération.

Pour n'utiliser qu'un seul terme et ainsi éviter la confusion, dans le premier alinéa l'expression la compensation des coûts nets peut être remplacée par 'la couverture des coûts' et dans le troisième alinéa les mots 'l'entièreté des coûts' peut être remplacés par 'les coûts'.

On peut se rallier à cette proposition.

Article 2.3.1

9. Selon l'article 2.3.1, § 1^{er}, 6°, du projet, les personnes morales visées doivent présenter une comptabilité conforme aux dispositions de la loi du 17 juillet 1975 'relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises'. Dès lors que cette loi a été abrogée par la loi du 17 juillet 2013 et que son contenu a été intégré dans le Code de droit économique, livre III, titre 3, chapitre 2, cette référence doit être adaptée.

10. À l'article 2.3.1, § 1^{er}, 7°, du projet, on écrira « comptes annuels » au lieu de « comptes d'exploitation ».

Article 2.3.2

11. À l'article 2.3.2, 7°, du projet, on écrira « ses comptes annuels » au lieu de « ses bilans et comptes de résultats ».

Article 2.4.8

12. À l'article 2.4.8, 5°, du projet, on remplacera « la Communauté » par « l'Union européenne ».

Article 3.2.8

13. Interrogé sur le point de savoir si l'article 3.2.8, § 2, alinéa 2, du projet précise la notion de « dommages » dans le cadre de la responsabilité civile extracontractuelle, le délégué a répondu ce qui suit :

« Oui, il s'agit bien du dommage dans le cadre de la responsabilité extracontractuelle visée par l'article 1382 du Code civil.

La phrase 'On entend par dommage' donne l'impression que le Gouvernement entend définir le terme dommage alors l'article 1382 du Code civil relève de la compétence de l'autorité fédérale. Afin d'éviter tout risque de malentendu sur l'exercice de sa compétence environnementale, le Gouvernement propose de remplacer les termes 'on entend par dommage' par 'Le contrat d'assurance couvre au moins les dommages suivants' ».

On peut se rallier à cette proposition.

Article 3.3.5

14. À l'article 3.3.5, § 1^{er}, on écrira « à un transporteur enregistré conformément au présent titre » au lieu de « à un transporteur enregistré dans la Région de Bruxelles-Capitale ».

Article 4.1.6

15. L'article 4.1.6, § 3, b) du projet fait référence à des pays où s'applique la décision C(2001)107/final du Conseil de l'OCDE. Pour des raisons de sécurité juridique, il est recommandé de remplacer cette référence par une référence aux pays concernés, ou à tout le moins à l'endroit où cette liste de pays peut être consultée.

Article 4.1.14

16. L'article 4.1.14 du projet fait référence à plusieurs reprises à la norme technique ISO 17020 selon laquelle un organisme de certification ou un organisme de contrôle doivent être accrédités.

Cette norme technique n'a pas été publiée conformément à l'article 190 de la Constitution et, partant, n'est en principe pas opposable aux tiers. Déjà dans le passé, le Conseil d'État, section de législation, a attiré l'attention à plusieurs reprises sur le problème de la publication manquante des normes techniques auxquelles les règles de droit belges font référence et, à ce sujet, a mis l'accent sur l'opportunité d'élaborer une solution horizontale. En outre, le Conseil a observé que s'il existait des motifs spécifiques pour déroger à la publication habituelle au Moniteur belge, il faudrait veiller à ce que cette forme alternative de publication réponde aux conditions essentielles d'accessibilité et d'identification d'une publication officielle, étant entendu qu'il est fondamental à cet égard de pouvoir disposer d'une version française, néerlandaise et, si possible, allemande des normes concernées et que, si une rémunération est demandée pour la consultation des normes, son montant ne peut entraver de manière disproportionnée l'accessibilité de ces normes.

OBSERVATION FINALE

17. Outre les observations qui ont été formulées lors de l'examen du texte, force est de constater que le projet présente encore un certain nombre de lacunes sur le plan de la légistique et de la correction de la langue. Le projet devra encore faire l'objet d'un examen approfondi à cet égard ¹.

¹ À titre d'exemple, le Conseil d'État relève ce qui suit :

- dans le texte néerlandais de l'article 1.7, § 1^{er}, on remplacera le mot « afvalregister » par le mot « afvalstoffenregister » ;
- dans le texte néerlandais de l'article 1.7, § 2, 3 et 3.6.1, §§ 1^{er} et 2, on remplacera les mots « ordonnantie afval » par les mots « ordonnantie afvalstoffen » ;
- dans le texte néerlandais de l'article 1.8, § 1^{er}, alinéa 2, on écrira « een onderscheid » au lieu de « onderscheid » ;
- dans le texte néerlandais de l'article 2.1.2, § 1^{er}, on écrira « die hij in de handel heeft gebracht » au lieu de « die hij op de markt heeft gebracht » ;
- le texte néerlandais de l'article 2.2.7, §§ 2 et 3, est imparfait et doit être revu ;
- à l'article 2.2.9, 4^o, i), on supprimera dans le texte français les mots « du présent titre » et dans le texte néerlandais les mots « van dit besluit » ;
- on remplacera le texte néerlandais de l'intitulé de la sous-section 2 (avant l'article 2.2.14) par « Over de informatie voor consumenten » ;
- à l'article 2.4.13, § 4, on remplacera la mention « aux points 1^o et 2^o » par la mention « au § 1^{er}, 1^o et 2^o, » ;
- à l'article 2.4.30 on supprimera les mots « du présent titre » ;
- dans l'article 2.4.46, § 1^{er}, 1^o, on remplacera la référence à l'article 1.1.11 par une référence à l'article 1.1, § 1^{er}, 10 ;
- à l'article 2.4.67, § 1^{er}, alinéa 2, on remplacera la référence à l'article 1^{er}, 3^o, d), par une référence à l'article 1.1, § 1^{er}, 10^o, et la référence à l'article 2.4.46, 2^o, par une référence à l'article 2.4.46, § 1^{er}, 1^o ;
- dans les articles 2.4.33, 5^o et 2.4.40, § 1^{er}, on insérera les mots « du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale » entre les mots « arrêté » et « du » ;
- à l'article 2.4.49, § 6, on écrira « paragraphes 1^{er} à 5 » au lieu de « paragraphes 1 à 6 » ;
- dans le texte néerlandais de l'article 2.4.55, § 2, on écrira « de professionele AEEA die na 13 augustus 2005 in de handel werden gebracht » ;
- à l'article 2.4.59, alinéa 1^{er}, 2^o, on remplacera le mot « équipements » par le sigle « EEE », pour se conformer à l'article 7, paragraphe 1, de la directive 2012/19/UE ;

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

-
- dans le texte néerlandais de l'article 2.4.60, § 1^{er}, on remplacera chaque fois le mot « gevaloriseerd » par les mots « nuttig toegepast », pour assurer une meilleure concordance avec la notion utilisée dans l'annexe V de la directive 2012/19/UE ;
 - la version néerlandaise de l'article 2.4.60, §§ 3 et 5, doit être mise en concordance avec la version française ;
 - dans le texte néerlandais de l'article 3.3.1, on insérera le mot « afvalstoffen » après « gevaarlijke » ;
 - dans le texte néerlandais de l'article 3.5.15, on remplacera les mots « huidig hoofdstuk » par les mots « huidige afdeling » ;
 - à l'article 4.1.9, 3^o, on remplacera la référence à l'article 2.4.55 par une référence à l'article 2.4.46 ;
 - dans le texte français de l'article 4.1.14, § 3, on remplacera les mots « par une institution de contrôle accréditée » par les mots « par un organisme de contrôle accrédité » et dans le texte néerlandais de l'article 4.1.14, § 3, le mot « controle-instantie » par le mot « controle-instelling » ;
 - dans le texte néerlandais de l'article 4.3.1, § 1^{er}, 4^o, on insérera le mot « of » entre les mots « ongeacht » et « de geldigheidsdatum » ;
 - dans le texte néerlandais de l'article 4.3.1, § 3, on remplacera les mots « het afvalstoffen » par les mots « de afvalstoffen » ;
 - dans le texte néerlandais de l'article 4.3.2, § 3, on remplacera les mots « het teruggenomen afvalstoffen » par les mots « de teruggenomen afvalstoffen » ;
 - dans le texte néerlandais de l'article 4.6.2, § 1^{er}, alinéa 2, on remplacera la référence à l'annexe 11 par une référence à l'annexe 12 ;
 - dans le texte français de l'article 5.1, § 1^{er}, le mot « annexe » doit encore être inséré ;
 - dans le texte néerlandais de l'article 5.1, §§ 1^{er}, 2 et 3, on remplacera les mots « het bijvoegsel » par les mots « de bijlage », et dans le texte français, on insérera les mots « l'annexe de » entre les mots « de » et « l'arrêté » ; dans l'article 5.1, §§ 2 et 3, l'intitulé complet de l'arrêté du 4 mars 1999 peut être supprimé et remplacé par les mots « du même arrêté » ;
 - dans le texte néerlandais des articles 5.1, § 3, 5.2, § 3, et 5.3, § 3, on remplacera le mot « ingetrokken » par le mot « geschrapt » ;
 - dans le texte néerlandais des articles 5.4 et 5.5, on remplacera le mot « ingetrokken » par le mot « opgeheven » ;
 - dans le texte néerlandais de l'annexe 5, point 4, on supprimera les mots « De lidstaten zien erop toe dat » ;
 - dans le texte néerlandais de l'annexe 11, point 1), on remplacera le mot « Gemeenschapsrecht » par le mot « Unierecht ».