



RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

advies 67.488/1  
van 4 juni 2020

avis 67.488/1  
du 4 juin 2020

over

sur

een ontwerp van bijzonder  
machtsbesluit van de Brusselse  
Hoofdstedelijke Regering  
nr. 2020/31 'tot tijdelijke  
wijziging van het besluit van  
23 maart 1994 van de Regering  
van het Brussels  
Hoofdstedelijk Gewest  
betreffende het beheer van  
afvalstoffen afkomstig van  
activiteiten in de  
gezondheidszorg in het kader  
van de  
COVID-19-gezondheidscrisis'

un projet d'arrêté du  
Gouvernement de la Région de  
Bruxelles-Capitale de pouvoirs  
spéciaux nr. 2020/031  
'modifiant temporairement  
l'arrêté du Gouvernement de la  
Région de Bruxelles-Capitale  
du 23 mars 1994 relatif à la  
gestion des déchets résultant  
d'activités de soins de santé  
dans le cadre de la crise  
sanitaire du COVID-19'

Op 27 mei 2020 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 vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van bijzonder machtsbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/31 ‘tot tijdelijke wijziging van het besluit van 23 maart 1994 van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het beheer van afvalstoffen afkomstig van activiteiten in de gezondheidszorg in het kader van de COVID-19-gezondheids crisis’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, en Astrid TRUYENS, 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 4 juni 2020.

\*

Le 27 mai 2020, 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 cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux nr. 2020/031 ‘modifiant temporairement l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mars 1994 relatif à la gestion des déchets résultant d'activités de soins de santé dans le cadre de la crise sanitaire du COVID-19’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 2 juin 2020. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, et Astrid TRUYENS, 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 4 juin 2020.

\*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de een begeleidende brief gemotiveerd als volgt:

“En raison de la situation de crise actuelle lié à la pandémie de COVID-19 et comme demandé par le Gouvernement, je vous remercie de bien vouloir me communiquer votre avis en urgence dans un délai de 5 jours, en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.”<sup>1</sup>

\*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe op basis van bijzondere machten te voorzien in een tijdelijke wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 maart 1994 ‘betreffende het beheer van afvalstoffen afkomstig van activiteiten in de gezondheidszorg’(hierna het besluit AGZ).

Meer bepaald wordt voor afvalstoffen ontstaan ten gevolge van gezondheidszorgen die worden verstrekt aan een patiënt die lijdt aan een in bijlage I van het besluit AGZ vermelde aandoening, een regeling uitgewerkt waarbij mag worden afgeweken van de geldende voorschriften voor hun verpakkingen (artikelen 1, 2 en 4 tot 6 van het ontwerp). Ook wordt afgeweken van de termijn waarbinnen dit ingezamelde afval moet worden verwerkt (artikel 3).

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt gemachtigd om, met een bijzonderemachtenbesluit, de gelding van artikel 1 vroegtijdig stop te zetten (artikel 7).

De ontworpen regeling heeft uitwerking op 16 maart 2020 voor een periode tot twee maanden nadat de Nationale Veiligheidsraad de COVID-19-gezondheids crisis als beëindigd heeft verklaard (artikel 8).

---

<sup>1</sup> Het verzoek om spoedbehandeling wordt in de aanhef gemotiveerd als volgt: “Overwegende dat het, rekening houdend met de dringendheid om het beheer van afvalstoffen uit de gezondheidszorg te waarborgen, aangewezen is om, overeenkomstig artikel 2 van de ordonnantie van 19 maart 2020 tot toekenning van bijzondere volmachten aan de Regering, met spoed het advies van de Raad van State in te winnen.” In artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State, wordt voorgeschreven dat, wanneer met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van die wetten, om een spoedbehandeling van een adviesaanvraag over een ontwerp van reglementair besluit wordt verzocht, de motivering van het spoedeisend karakter, die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het besluit wordt overgenomen. De stellers van het ontwerp dienen er op toe te zien dat de motivering van de spoedeisendheid in de adviesaanvraag en die welke in de aanhef van het ontwerp wordt weergegeven, met elkaar overeenstemmen, zoals wordt voorgeschreven in artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

4.1. Het ontwerp ontleent rechtsgrond aan artikel 2, § 1, tweede gedachtestreepje, van de ordonnantie van 19 maart 2020 ‘om bijzondere machten toe te kennen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in het kader van de gezondheidscrisis COVID-19’.

In de aanhef wordt ook melding gemaakt van artikel 27 van de ordonnantie van 14 juni 2012 ‘betreffende afvalstoffen’<sup>2</sup> als “reguliere” rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

Dienaangaande heeft de gemachtigde laten weten dat voor de ontworpen regeling enkel een beroep wordt gedaan op de (tijdelijke) bijzondere machtiging in de ordonnantie van 19 maart 2020 en niet op de (permanente) machtiging in artikel 27 van de ordonnantie van 14 juni 2012.

Inbreuken op uitvoeringsbepalingen van artikel 27 van de ordonnantie van 14 juni 2012 worden op grond van artikel 49, eerste lid, 6°, van diezelfde ordonnantie strafbaar gesteld. Indien met het te nemen besluit mee uitvoering zou worden gegeven aan artikel 27 van de ordonnantie van 14 juni 2012, rijst de vraag of overtredingen van voorliggend ontwerp ook strafrechtelijk gesanctioneerd kunnen worden. Gelet hierop, verdient het aanbeveling het vierde lid van de aanhef waarin wordt gerefereerd aan artikel 27 van de ordonnantie van 14 juni 2012 weg te laten.

Nu enkel rechtsgrond wordt gezocht in artikel 2, § 1, tweede gedachtestreepje, van de ordonnantie van 19 maart 2020 en er bijgevolg bij overtreding geen strafsancities kunnen worden opgelegd, wordt dit het best ook verduidelijkt in het verslag aan de Koning.

4.2. Gelet op artikel 4 van de ordonnantie van 19 maart 2020 moet het te nemen besluit worden “bevestigd” (lees: bekrachtigd) “binnen een termijn van zes maanden die ingaat aan het einde van de periode van de bijzondere machten die door deze ordonnantie worden georganiseerd”, bij gebreke waarvan het besluit wordt “verondersteld nooit effecten te hebben gesorteerd”.

### VORMVEREISTEN

5. De ontworpen regeling bevat de mogelijkheid om verpakkingen te gebruiken die niet ADR<sup>3</sup>-conform zijn.

---

<sup>2</sup> Artikel 27 van de ordonnantie van 14 juni 2012 luidt:

“De Regering kan:

1° bepaalde categorieën van afvalstoffen wegens hun aard, hun samenstelling, hun oorsprong, hun hoeveelheid en hun wijze van beheer aan bepaalde bijzondere voorschriften onderwerpen;

2° het vervoer van afvalstoffen reglementeren;

3° de regels en technieken van afvalpreventie en -beheer reglementeren;

4° voorafgaande voorwaarden en verplichtingen inherent aan de afvalbeheeroperaties bepalen.”

<sup>3</sup> Europees Verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg (ADR), protocol van ondertekening en bijlagen A en B, ondertekend op 30 september 1957, te Genève.

Het gebruik van deze verpakkingen leidt tot een vervoer ervan naar verbrandingsinstallaties. Artikel 6, § 2, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) schrijft voor dat de betrokken regeringen onderling overleg plegen wat betreft de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen.

Het ontworpen artikel 6bis van het besluit AGZ (artikel 2 van het ontwerp) bepaalt dat de ophaler van speciale afvalstoffen die soepele zakken die niet conform zijn aan het Europees verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg, wenst te kunnen gebruiken, hiervoor langs elektronische weg een aanvraag kan indienen bij Leefmilieu Brussel.

Deze ontworpen bepaling betreft bijgevolg een regeling van vervoer van gevaarlijke afvalstoffen, zodat overleg conform het aangehaalde artikel 6, § 2, 5° BWHI moet gepleegd worden.

6. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ dient elk ontwerp waarbij een technisch voorschrift wordt vastgesteld “onverwijld” aan de Europese Commissie te worden meegedeeld.

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

De ontworpen bepalingen voor het gebruik van afvalrecipiënten voor infectueus afval bevatten technische voorschriften in de zin van die richtlijn, zodat de aanmeldingsprocedure dient te worden doorlopen.<sup>4</sup>

7. Indien, als gevolg van het vervullen van deze vormvereisten, nog wijzigingen in of toevoegingen aan de tekst van het ontwerp zoals die om advies is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving, zouden plaatsvinden, zullen die wijzigingen of toevoegingen ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

---

<sup>4</sup> Deze aanmelding kan overeenkomstig artikel 6, lid 7 van richtlijn (EU) 2015/1535 verder verlopen via de “urgentie-procedure”.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### ALGEMENE OPMERKINGEN

8. Rekening houdend met artikel 8 van het ontwerp dat bepaalt dat het te nemen besluit van kracht is vanaf 16 maart 2020, en tot twee maanden nadat de Nationale Veiligheidsraad de Covid-19-gezondheids crisis als beëindigd heeft verklaard, beogen de artikelen 1 en 3 tot 6 van het ontwerp in de tijd beperkte wijzigingen aan te brengen aan een aantal artikelen en bijlage IV van het besluit AGZ, terwijl artikel 2 van het ontwerp tijdelijk een nieuw artikel 6bis in het voornoemde besluit invoegt.

In advies 67.221/1 van 16 april 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het bijzonderemachtenbesluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nr. 2020/009 van 30 april 2020 ‘tot tijdelijke depenalisering van de overschrijdingen van de voor het luchtverkeer vastgestelde grenswaarden voor geluidshinder in het kader van de COVID-19-gezondheids crisis’, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving met betrekking tot een tijdelijke wijziging bij bijzondere machtenbesluit opgemerkt:

“Er mag niet uit het oog worden verloren dat een wijzigingsbepaling slechts eenmalig uitwerking heeft als gevolg waarvan de ontworpen wijziging plaatsvindt. De buitenwerkingtreding van de wijzigingsbepaling zal de aangebrachte wijziging niet ongedaan maken. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt immers dat het ontworpen besluit ‘uitwerking [heeft] op 16 maart 2020 en (...) in werking [treedt] op de dag na zijn goedkeuringsdatum, voor een periode van één maand, die twee maal kan worden verlengd bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering’ en wijkt daarmee af van de gebruikelijke en daardoor voorspelbare wijze waarop wetgeving uitwerking heeft in de tijd.

Rekening houdend met wat voorafgaat verdient het aanbeveling dat artikel 1 van het ontwerp het best wordt geconcipteerd als een autonome bepaling waarin weliswaar kan worden vermeld dat ermee tijdelijk wordt afgeweken van de voornoemde bepaling van de ordonnantie van 17 juli 1997. In dat geval kan wel degelijk ook worden bepaald dat de ontworpen regeling op een vastgestelde datum buiten werking zal treden.”<sup>5</sup>

Deze opmerking geldt *mutatis mutandis* ook voor het voorliggend ontwerp. Het te nemen besluit wordt dan ook het best geconcipteerd als een volledig autonoom besluit.

9. Met uitzondering van het ontworpen artikel 6bis van het besluit AGZ (artikel 2 van het ontwerp), waar sprake is van “het Europees verdrag betreffende het internationaal vervoer van gevaarlijke goederen over de weg”, wordt in de overige bepalingen van het ontwerp de afkorting “ADR” gebruikt. Het verdient aanbeveling de gehanteerde terminologie eenvormig te maken, door in alle bepalingen de afkorting “ADR” te gebruiken en daarvan een omschrijving op te nemen in het ontwerp.

---

<sup>5</sup> Voetnoot 4 uit het geciteerde uittreksel: *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 159, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

BIJZONDERE OPMERKINGENArtikel 1

10. Dit artikel hanteert “besluit AGZ” zonder het te definiëren in het dispositief. Deze afkorting wordt wel verduidelijkt in de aanhef van het ontwerp. Indien de stellers van het ontwerp zouden overwegen om een nieuw artikel in te voegen met de omschrijving van een aantal begrippen, kan ook “besluit AGZ” worden omschreven.

Artikel 2

11.1. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel *6bis* van het besluit AGZ dienen in het eerste, voorlaatste en laatste lid de woorden “soepele zakken” te worden vervangen door de woorden “soepele verpakkingen”; dient de zinsnede “kan hiervoor langs elektronische weg een aanvraag indienen” te worden vervangen door de zinsnede “dient hiervoor langs elektronische weg een aanvraag in” en dient het tweede lid te worden omgevormd tot de laatste volzin van het eerste lid.

11.2. De in het ontworpen artikel *6bis* van het besluit AGZ uitgewerkte aanvraagprocedure bevat de mogelijkheid van een “stilzwijgende aanvaarding”. Aldus wordt een beroep gedaan op het procedé van de stilzwijgende beslissing.

De Raad van State, afdeling Wetgeving heeft inzake stilzwijgende goedkeuringen reeds meermaals opgemerkt dat al kan dat procedé niet geheel worden afgekeurd wanneer de stilzwijgende beslissing in het voordeel van de betrokkene is, toch moet worden opgemerkt dat aan een stilzwijgende besluitvorming een aantal nadelen zijn verbonden. Zo is een dergelijk procedé in de eerste plaats niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt, wat tot bewijsproblemen aanleiding kan geven, en de stilzwijgende beslissing in beginsel niet op dezelfde wijze zal worden meegedeeld of bekendgemaakt als uitdrukkelijk genomen beslissingen, met alle gevolgen van dien voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke stilzwijgende beslissingen. Meer bepaald houdt het procedé van de stilzwijgende beslissing hierdoor ook grotere risico's in voor een schending van de belangen van derden die op een impliciete, doch daarom niet minder verstreckende wijze, in het gedrang kunnen komen. In de tweede plaats kan het procedé van de stilzwijgende beslissing in strijd komen met het algemeen belang, in zoverre een dergelijk procedé tot gevolg kan hebben dat impliciet beslissingen worden genomen zonder dat daarmee een zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen gepaard gaat. Ten slotte zijn die beslissingen uiteraard niet formeel gemotiveerd, wat de wettigheidscontrole erop kan bemoeilijken.

Gelet op de door de gemachtigde verstrekte toelichting bij artikel 1 van het ontwerp, met name dat de ontworpen regeling het verkrijgen van een afwijking van het ADR bij Brussel Mobiliteit vergemakkelijkt, dient thans opnieuw te worden herinnerd aan voormelde opmerking Het ontworpen artikel 6*bis* van het besluit AGZ dient dan ook op dit punt te worden herzien.<sup>6</sup>

11.3. Eén van de elementen van een door het ontworpen artikel 6*bis* van het besluit AGZ geregelde aanvraag betreft een afdoende en controleerbare verklaring van de moeilijkheden bij de bevoorrading met harde verpakkingen wegens de COVID-19-gezondheids crisis.

Gevraagd waarom enkel een afdoende en controleerbare verklaring van de moeilijkheden bij de bevoorrading met “harde” verpakkingen wegens de COVID-19 gezondheids crisis gevraagd wordt, terwijl uit artikel 1 van het ontwerp blijkt dat “soepele verpakkingen niet conform aan het ADR” enkel mogen wanneer “harde of halfharde of soepele verpakkingen conform aan het ADR” moeilijk te verkrijgen zijn, antwoordde de gemachtigde:

“L’obligation d’obtenir un accord préalable de Bruxelles Environnement (après avoir donné ‘une explication probante et vérifiable établissant les difficultés d’approvisionnement en emballages rigides en raison de la crise sanitaire du Covid-19’) uniquement pour les emballages souples non conformes à l’ADR se justifie par le fait que les emballages souples sont, d’une manière générale, moins optimaux en termes de sécurité qu’une emballage rigide. Le but du présent projet est de pousser à l’utilisation des emballages rigides et de ne permettre l’utilisation des emballages souples qu’en dernier recours.”

Uit dit antwoord kan niet afgeleid worden waarom niet moet worden aangetoond dat de bevoorrading van halfharde of soepele verpakkingen conform aan het ADR moeilijkheden vertoont.

De coherentie van de regelgeving en de daarmee samenhangende rechtszekerheid vereist dat de stellers van het ontwerp de ontworpen bepaling op dit punt aan een bijkomend onderzoek onderwerpen.

#### Artikel 4

12. Artikel 6, eerste lid, van het besluit AGZ bepaalt dat de speciale afvalstoffen worden verpakt in recipiënten die op zijn minst voldoen aan de criteria van bijlage IV bij dat besluit.

Artikel 4 van het ontwerp laat toe om af te wijken van punt 1 (dat de minimale kenmerken van verpakkingen voor speciale afvalstoffen bevat) van bijlage IV.

---

<sup>6</sup> De vraag rijst immers hoe een aanvrager van zo’n afwijking kan bewijzen dat hij conform de afwijkende regeling handelt wanneer een stilzwijgende aanvaarding mogelijk is. De coherentie van het systeem vergt weldegelijk het nemen van een expliciete beslissing.

Door op algemene wijze een afwijking toe te staan van punt 1 van bijlage IV, geldt deze afwijking niet enkel voor de afvalstoffen bedoeld in artikel 1, 2°, a, van het besluit AGZ maar voor alle verpakkingen voor speciale afvalstoffen die onder artikel 6 van hetzelfde besluit vallen.

Het bedoelde punt 1 van bijlage IV bepaalt nu dat de kleur van de verpakkingen geel moet zijn en dat de minimale afmeting van het opschrift 20 cm op 30 cm is.

De tijdelijke afwijking legt geen kleurplicht meer op noch een minimale afmeting voor het opschrift. Dergelijke versoepeling mag er niet toe leiden dat afbreuk wordt gedaan aan de arbeidsveiligheidsvoorschriften opgenomen in andere regelgeving, noch dat deze voorschriften niet zouden kunnen worden nagekomen.<sup>7</sup>

### Artikel 5

13. Het is niet duidelijk welk geldend voorschrift ( het voorschrift van de scheurbestendigheid of het voorschrift van de maximale inhoud) precies tijdelijk wordt vervangen. Dit dient te worden verduidelijkt.

### Artikel 6

14. Zoals onder randnummer 12 werd opgemerkt, geldt door op algemene wijze een afwijking toe te laten van punt 1 van bijlage IV bij het besluit AGZ, deze afwijking voor alle verpakkingen voor speciale afvalstoffen die onder artikel 6 van het besluit AGZ vallen.

Artikel 6 van het ontwerp vervangt op algemene wijze punt 4 van bijlage IV bij het besluit AGZ. Voor de afvalstoffen bedoeld in artikel 1, 2°, a) van voornoemd besluit spoort deze afwijking niet met de mogelijkheden die in artikel 1 van het ontwerp zijn opgesomd.

Omwille van de rechtszekerheid dient deze discrepantie te worden weggewerkt.

### Artikel 7 en 8

15. Luidens artikel 7 van het ontwerp kan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering met een bijzonderemachtenbesluit vooruitlopen op de voorziene stopzetting van de ontworpen wijziging zoals voorzien in artikel 1.

---

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld artikel VII.1-16 Codex over het Welzijn op het werk:

“Indien het gezien de werkzaamheden en de risicoanalyse technisch niet mogelijk is de blootstelling van de werknemers te voorkomen, brengt de werkgever de risico's terug tot een zodanig laag niveau als voor een adequate bescherming van de gezondheid en de veiligheid van de betrokken werknemers noodzakelijk is, met name door onderstaande maatregelen toe te passen met inachtneming van het resultaat van de risicoanalyse: (...) 6° middelen voor het veilig verzamelen, opslaan en verwijderen van afvalstoffen door werknemers, door het gebruik van veilige en herkenbare recipiënten, zo nodig na passende behandeling;”.

Overeenkomstig artikel 8 is het te nemen besluit van kracht vanaf 16 maart 2020 en tot twee maanden nadat de Nationale Veiligheidsraad de COVID-19-gezondheids crisis als beëindigd heeft verklaard.

15.1. Er dient te worden opgemerkt dat, voor wat betreft de in artikel 7 van het ontwerp aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering toegekende machtiging, het niet nodig en af te raden is dat een overheid aan zichzelf een machtiging toekent.

Bovendien rijst de vraag naar het nut van een vroegtijdige stopzetting van enkel artikel 1 van het ontwerp. Hierover ondervraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Non, cela n’a pas de sens. Il s’agit d’une coquille.

L’article 7 est en lui-même une phrase-type car, dans tous les cas, le Gouvernement peut prendre un arrêté anticipant la fin du présent arrêté.”

Uit het voorgaande volgt dat artikel 7 van het ontwerp dient te worden geschrapt.

15.2. Op de vraag hoe de terugwerkende kracht tot 16 maart 2020 in artikel 8 van het ontwerp wordt verantwoord, of er al aanvragen aan Leefmilieu Brussel zijn gericht in het verleden en of deze laatste al heeft ingestemd met een afwijking zoals voorzien in het ontworpen artikel 6bis van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde:

“Bruxelles Environnement n’a reçu aucune demande de dérogation. La rétroactivité n’a pas de sens pour l’article 6bis mais bien pour les autres articles, à savoir que certains collecteurs sont peut-être déjà en infraction à l’arrêté (notamment l’utilisation d’emballage de la mauvaise couleur) en raison de la crise sanitaire et qu’il est nécessaire de les couvrir.”

Zoals door de gemachtigde wordt aangegeven heeft de terugwerkende kracht voor artikel 2 van het ontwerp ( ontworpen artikel 6bis van het besluit AGZ ) geen zin. Voor wat de overige bepalingen betreft kan de terugwerkende kracht enkel worden gebillijkt indien het een regularisatie van een bestaande toestand betreft en op voorwaarde dat de terugwerking het vereiste van de rechtszekerheid eerbiedigt en geen afbreuk doet aan verkregen rechten.

15.3. In plaats van het einde van de temporele werking van de ontworpen regeling te laten afhangen van een onzeker gegeven zoals een verklaring van de Nationale Veiligheidsraad, verdient het aanbeveling om, in het belang van de rechtszekerheid, een concrete einddatum te bepalen die desgevallend met een bijzonderemachtenbesluit kan worden verlengd.

\*

1. Conformément à l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée dans la lettre d'accompagnement comme suit :

« En raison de la situation de crise actuelle liée à la pandémie de COVID19 et comme demandé par le Gouvernement, je vous remercie de bien vouloir me communiquer votre avis en urgence dans un délai de 5 jours, en application de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État »<sup>8</sup>.

\*

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

### PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a pour objet, en s'appuyant sur des pouvoirs spéciaux, de modifier temporairement l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 mars 1994 'relatif à la gestion des déchets résultant d'activités de soins de santé' (ci-après : l'arrêté DSS).

Plus précisément, l'arrêté envisagé élabore pour les déchets résultant de soins de santé dont fait l'objet un patient atteint d'une affection visée à l'annexe I de l'arrêté DSS, une réglementation qui permet de déroger aux prescriptions applicables à leur conditionnement (articles 1<sup>er</sup>, 2 et 4 à 6 du projet). Il est également dérogé au délai dans lequel ces déchets doivent être traités après leur collecte (article 3).

L'arrêté envisagé habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à anticiper, par arrêté de pouvoirs spéciaux, la fin de vigueur de l'article 1<sup>er</sup> (article 7).

La réglementation en projet produit ses effets le 16 mars 2020 pour une période pouvant aller jusqu'à deux mois après que le Conseil National de Sécurité a déclaré la fin de la crise sanitaire liée au COVID-19 (article 8).

---

<sup>8</sup> L'urgence est justifiée dans le préambule comme suit : « Considérant, compte tenu de l'urgence à garantir la gestion des déchets de soins de santé, qu'il convient, conformément à l'article 2 de l'Ordonnance du 19 mars 2020 octroyant des pouvoirs spéciaux au Gouvernement, de solliciter en urgence l'avis du Conseil d'État ». L'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État prescrit que, lorsque, par application de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de ces lois, l'urgence est invoquée pour une demande d'avis sur un projet d'arrêté réglementaire, la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis est reproduite dans le préambule de l'arrêté. Les auteurs du projet devront veiller à ce que la motivation de l'urgence figurant dans la demande d'avis corresponde à celle qui est reproduite dans le préambule du projet, comme le prescrit l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

4.1. Le projet trouve un fondement juridique dans l'article 2 § 1<sup>er</sup>, deuxième tiret, de l'ordonnance du 19 mars 2020 'visant à octroyer des pouvoirs spéciaux au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre de la crise sanitaire du Covid19'.

Le préambule invoque également l'article 27 de l'ordonnance du 14 juin 2012 'relative aux déchets'<sup>9</sup> comme fondement juridique « ordinaire » du texte en projet

À cet égard, le délégué a fait savoir que, pour la réglementation en projet, seule est invoquée l'habilitation spéciale (temporaire) de l'ordonnance du 19 mars 2020 et pas l'habilitation (permanente) de l'article 27 de l'ordonnance du 14 juin 2012.

L'article 49, alinéa 1<sup>er</sup>, 6°, de l'ordonnance du 14 juin 2012 prévoit des sanctions pénales en cas d'infractions aux dispositions portant exécution de l'article 27 de cette même ordonnance. Si l'arrêté envisagé pourvoit également à l'exécution de l'article 27 de l'ordonnance du 14 juin 2012, la question se pose de savoir si des infractions au projet à l'examen sont également susceptibles d'être sanctionnées pénalement. Eu égard à cette considération, il est recommandé d'omettre le quatrième alinéa du préambule qui fait référence à l'article 27 de l'ordonnance du 14 juin 2012.

Dès lors qu'un fondement juridique n'est recherché que dans l'article 2, § 1<sup>er</sup>, deuxième tiret, de l'ordonnance du 19 mars 2020 et qu'il n'est par conséquent pas possible d'infliger des sanctions pénales en cas d'infraction, mieux vaut également le préciser dans le rapport au Roi.

4.2. Vu l'article 4 de l'ordonnance du 19 mars 2020, il y a lieu de « confirmer » (en néerlandais « bekrachtigen ») l'arrêté envisagé « dans un délai de six mois prenant cours à la fin de la période des pouvoirs spéciaux organisés par la présente ordonnance », à défaut de quoi l'arrêté est « réputé[...] n'avoir jamais produit [ses] effets ».

## FORMALITÉS

5. La réglementation en projet permet d'utiliser des conditionnements qui ne sont pas conformes à l'ADR<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> L'article 27 de l'ordonnance du 14 juin 2012 s'énonce comme suit :

« Le Gouvernement peut :

1° soumettre à des règles particulières certaines catégories de déchets en raison de leur nature, de leur composition, de leur origine, de leur quantité ou de leur mode de gestion ;

2° réglementer le transport de déchets ;

3° réglementer les modalités et les techniques de prévention et de gestion de déchets ;

4° définir les conditions préalables et les obligations inhérentes aux opérations de gestion de déchets ».

<sup>10</sup> Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route (ADR), protocole de signature et annexes A et B, signé à Genève, le 30 septembre 1957.

L'emploi de ces conditionnements implique leur transport vers des installations d'incinération. L'article 6, § 2, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI) prescrit que les gouvernements concernés doivent se concerter à propos de la réglementation en matière de transport de marchandises dangereuses.

L'article 6bis, en projet, de l'arrêté DSS (article 2 du projet) dispose que le collecteur de déchets spéciaux qui souhaite pouvoir utiliser des emballages souples non conformes à l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route en fait la demande par voie électronique à Bruxelles Environnement.

Cette disposition en projet concerne par conséquent une réglementation du transport de matières dangereuses, si bien que, conformément à l'article 6, § 2, 5°, LSRI, une concertation s'impose.

6. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information', tout projet fixant une règle technique doit être communiqué « immédiatement » à la Commission européenne.

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

Les dispositions en projet relatives à l'utilisation de contenants pour déchets infectieux comportant des règles techniques au sens de cette directive, il s'impose de mettre en œuvre la procédure de notification <sup>11</sup>.

7. Si, consécutivement à l'accomplissement de ces formalités, des modifications devaient encore être apportées ou des ajouts devaient encore être faits au texte du projet, tel qu'il est soumis pour avis à la section de législation, ces modifications ou ajouts devraient encore être soumis pour avis à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

## EXAMEN DU TEXTE

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

8. Eu égard à l'article 8 du projet qui dispose que l'arrêté envisagé produit ses effets le 16 mars 2020, et jusqu'à deux mois après que le Conseil National de Sécurité a déclaré la fin de la crise sanitaire liée au COVID-19, les articles 1<sup>er</sup> et 3 à 6 du

---

<sup>11</sup> Conformément à l'article 6, paragraphe 7, de la directive (UE) 2015/1535, cette notification peut au demeurant être effectuée selon la « procédure d'urgence ».

projet visent à apporter des modifications limitées dans le temps à un certain nombre d'articles et à l'annexe IV de l'arrêté DSS, tandis que l'article 2 du projet insère temporairement un nouvel article 6bis dans l'arrêté précité.

Dans l'avis 67.221/1 du 16 avril 2020 sur un projet devenu l'arrêté de pouvoirs spéciaux du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n° 2020/009 du 30 avril 2020 'dépenalisant temporairement les dépassements des valeurs limites de bruit fixées pour le trafic aérien dans le cadre de la crise sanitaire du COVID19', le Conseil d'État, section de législation, a observé à propos d'une modification temporaire opérée par un arrêté de pouvoirs spéciaux :

« Il faut garder à l'esprit qu'une disposition modificative ne produit ses effets qu'une seule fois, à la suite de quoi la modification en projet se concrétise. La fin de vigueur de la disposition modificative n'annulera pas la modification apportée. L'article 3 du projet dispose en effet que l'arrêté en projet « produit ses effets le 16 mars 2020 [et entre en vigueur le jour suivant la date de son approbation,] pour une durée d'un mois, prorogeable deux fois par un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale » et déroge ainsi à la manière usuelle et, partant, prévisible, dont la législation produit ses effets dans le temps.

Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de concevoir l'article 1<sup>er</sup> du projet de préférence comme une disposition autonome, qui certes peut mentionner qu'il est ainsi temporairement dérogé à la disposition précitée de l'ordonnance du 17 juillet 1997. Dans cette hypothèse, on peut effectivement aussi prévoir que le dispositif en projet cessera d'être en vigueur à une date déterminée <sup>12</sup>».

Moyennant les adaptations nécessaires, cette observation s'applique également au projet à l'examen. Mieux vaut dès lors concevoir l'arrêté en projet comme un arrêté entièrement autonome.

9. À l'exception de l'article 6bis, en projet, de l'arrêté DSS (article 2 du projet), qui fait état de « l'Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route », les autres dispositions du projet utilisent l'abréviation « ADR ». Il est recommandé d'uniformiser la terminologie utilisée, en mentionnant l'abréviation « ADR » dans l'ensemble des dispositions et en inscrivant une définition dans le projet.

#### OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

##### Article 1<sup>er</sup>

10. Cet article utilise l'abréviation « arrêté DSS » sans la définir dans le dispositif. Elle est toutefois précisée dans le préambule du projet. Dans l'hypothèse où les auteurs du projet envisageraient d'insérer un nouvel article définissant un certain nombre de notions, cet « arrêté DSS » pourrait également y être défini.

---

<sup>12</sup> Note 4 de l'avis cité : *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 159, à consulter sur le site internet du Conseil d'État ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

## Article 2

11.1. Dans le texte néerlandais de l'article 6*bis*, en projet, de l'arrêté DSS, on remplacera, dans les premier et deux derniers alinéas, les mots « soepele zakken » par les mots « soepele verpakkingen »; le segment de phrase « kan hiervoor langs elektronische weg een aanvraag indienen » doit y être remplacé par les mots « dient hiervoor langs elektronische weg een aanvraag in » et l'alinéa 2 doit devenir la dernière phrase de l'alinéa 1<sup>er</sup>.

11.2. La procédure de demande élaborée à l'article 6*bis*, en projet, de l'arrêté DSS prévoit la possibilité d'une acceptation tacite. Il est ainsi recouru au procédé de la décision tacite.

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà relevé à plusieurs reprises, en ce qui concerne les approbations tacites, que même si ce procédé ne peut pas être totalement écarté lorsque la décision tacite est à l'avantage de l'intéressé, il faut néanmoins noter qu'il présente un certain nombre d'inconvénients. Ainsi, tout d'abord, un tel procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce qu'en raison de l'absence d'une décision écrite, ce qui pourrait donner lieu à des problèmes quant à l'administration de la preuve, et parce qu'en principe une décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions expresses, avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. Plus particulièrement, le procédé de la décision tacite risque de ce fait d'impliquer davantage une violation des intérêts de tiers, lesquels sont susceptibles d'être affectés d'une manière certes implicite, mais non moins importante. Par ailleurs, le procédé de la décision tacite est susceptible de se heurter à l'intérêt général dans la mesure où un tel procédé peut emporter que certaines décisions soient prises de manière implicite sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence. Enfin, ces décisions sont évidemment dépourvues de motivation formelle, ce qui rend éventuellement malaisé le contrôle de leur légalité.

Eu égard aux précisions fournies par le délégué à propos de l'article 1<sup>er</sup> du projet, à savoir que le régime en projet facilite l'obtention d'une dérogation à l'ADR par Bruxelles Mobilité, il faut à nouveau rappeler présentement l'observation précitée. L'article 6*bis*, en projet, de l'arrêté DSS doit dès lors être révisé sur ce point <sup>13</sup>.

11.3. L'un des éléments de la demande réglée à l'article 6*bis*, en projet, de l'arrêté DSS concerne une explication probante et vérifiable établissant les difficultés d'approvisionnement en emballages rigides en raison de la crise sanitaire du COVID-19.

À la question de savoir pourquoi seule une explication probante et vérifiable établissant les difficultés d'approvisionnement en emballages rigides en raison de la crise sanitaire du COVID-19 est demandée, alors qu'il ressort de l'article 1<sup>er</sup> du projet que « des emballages souples non conformes à l'ADR » ne sont autorisés qu'en cas de difficultés d'approvisionnement en « emballages rigides, semi-rigides ou souples conformes à l'ADR », le délégué répond ce qui suit :

« L'obligation d'obtenir un accord préalable de Bruxelles Environnement (après avoir donné 'une explication probante et vérifiable établissant les difficultés

<sup>13</sup> En effet, la question se pose de savoir comment le demandeur de pareille dérogation peut prouver qu'il agit conformément au régime dérogatoire lorsqu'une acceptation tacite est possible. La cohérence du système exige bel et bien de prendre une décision explicite.

d'approvisionnement en emballages rigides en raison de la crise sanitaire du Covid-19') uniquement pour les emballages souples non conformes à l'ADR se justifie par le fait que les emballages souples sont, d'une manière générale, moins optimaux en termes de sécurité qu'un emballage rigide. Le but du présent projet est de pousser à l'utilisation des emballages rigides et de ne permettre l'utilisation des emballages souples qu'en dernier recours ».

Cette réponse ne permet pas de déduire pourquoi il ne faut pas démontrer que l'approvisionnement en emballages semi-rigides ou souples conformes à l'ADR présente des difficultés.

La cohérence de la réglementation et la sécurité juridique y afférente requièrent que les auteurs du projet réexaminent la disposition en projet sur ce point.

#### Article 4

12. L'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de l'arrêté DSS dispose que les déchets spéciaux sont conditionnés dans des emballages qui satisfont, à tout le moins, aux critères figurant à l'annexe IV de cet arrêté.

L'article 4 du projet permet de déroger au point 1 (qui contient les caractéristiques minimales des emballages pour des déchets spéciaux) de l'annexe IV.

En accordant d'une manière générale une dérogation au point 1 de l'annexe IV, ladite dérogation s'applique non seulement aux déchets visés à l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, a), de l'arrêté DSS, mais également à tous les emballages pour déchets spéciaux relevant de l'article 6 du même arrêté.

Le point 1 visé de l'annexe IV énonce actuellement que les emballages doivent être de couleur jaune et que la dimension minimale de l'inscription est de 20 cm sur 30 cm.

La dérogation temporaire n'impose plus une obligation de couleur et de dimension minimale de l'inscription. Pareil assouplissement ne peut aboutir à ce qu'il soit dérogé aux prescriptions en matière de sécurité au travail prévues dans d'autres réglementations, ni à ce que ces prescriptions ne puissent pas être respectées <sup>14</sup>.

#### Article 5

13. On n'aperçoit pas clairement quelle prescription en vigueur (la prescription de la résistance à la déchirure ou la prescription de la capacité maximale) est précisément remplacée temporairement. Il convient de préciser ce point.

---

<sup>14</sup> Voir par exemple l'article VII.1-16 du Code du bien-être au travail :

« Lorsqu'il n'est techniquement pas possible d'éviter l'exposition des travailleurs, compte tenu des activités et de l'analyse des risques, l'employeur réduit les risques à un niveau suffisamment bas pour protéger de manière adéquate la santé et la sécurité des travailleurs concernés, en particulier par l'application, à la lumière du résultat de l'analyse des risques, des mesures suivantes : (...) 6° des moyens permettant, en toute sécurité et, le cas échéant, après un traitement approprié, la collecte, le stockage et l'élimination des déchets par les travailleurs, par l'utilisation de récipients sûrs et identifiables ; ».

### Article 6

14. Ainsi qu'il a été observé au point 12, en accordant d'une manière générale une dérogation au point 1 de l'annexe IV de l'arrêté DSS, ladite dérogation s'applique à tous les emballages pour déchets spéciaux relevant de l'article 6 de l'arrêté DSS.

L'article 6 du projet remplace d'une manière générale le point 4 de l'annexe IV de l'arrêté DSS. En ce qui concerne les déchets visés à l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, a), de l'arrêté précité, cette dérogation n'est pas conforme aux possibilités énumérées à l'article 1<sup>er</sup> du projet.

Dans un souci de sécurité juridique, cette discordance doit être supprimée.

### Articles 7 et 8

15. Selon l'article 7 du projet, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut, par arrêté de pouvoirs spéciaux, anticiper la fin de la modification en projet prévue à l'article 1<sup>er</sup>.

Conformément à l'article 8, l'arrêté envisagé produit ses effets le 16 mars 2020 et jusqu'à deux mois après que le Conseil national de sécurité a déclaré la fin de la crise sanitaire liée au COVID-19.

15.1. Il y a lieu d'observer qu'en ce qui concerne l'habilitation accordée par l'article 7 du projet au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, il est superflu et déconseillé qu'une autorité accorde une habilitation à elle-même.

En outre, se pose la question de l'utilité d'une fin anticipée du seul article 1<sup>er</sup> du projet. Interrogé à ce sujet, le délégué a donné la réponse suivante :

« Non, cela n'a pas de sens. Il s'agit d'une coquille.

L'article 7 est en lui-même une phrase-type car, dans tous les cas, le Gouvernement peut prendre un arrêté anticipant la fin du présent arrêté ».

Il résulte de ce qui précède que l'article 7 du projet doit être supprimé.

15.2. À la question de savoir comment se justifie la rétroactivité au 16 mars 2020 à l'article 8 du projet, si des demandes ont déjà été adressées par le passé à Bruxelles Environnement et si ce dernier a déjà consenti à une dérogation prévue à l'article 6bis en projet, le délégué a répondu en ces termes :

« Bruxelles-Environnement n'a reçu aucune demande de dérogation. La rétroactivité n'a pas de sens pour l'article 6bis mais bien pour les autres articles, à savoir que certains collecteurs sont peut-être déjà en infraction à l'arrêté (notamment l'utilisation d'emballage de la mauvaise couleur) en raison de la crise sanitaire et qu'il est nécessaire de les couvrir ».

Comme l'indique le délégué, la rétroactivité n'a pas de sens pour l'article 2 du projet (article 6bis, en projet, de l'arrêté DSS). En ce qui concerne les autres dispositions, la rétroactivité ne peut se justifier que si elle concerne la régularisation d'une situation existante et

pour autant qu'elle respecte les exigences de la sécurité juridique et n'affecte pas des droits acquis.

15.3. Au lieu de subordonner la fin des effets dans le temps du régime en projet à un élément incertain comme une déclaration du Conseil national de sécurité, il est recommandé, dans l'intérêt de la sécurité juridique, de fixer une échéance concrète qui pourra éventuellement être prolongée par un arrêté de pouvoirs spéciaux.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Wilfried VAN VAERENBERGH