RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.424/1

van 21 januari 2021

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende wijziging van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen, van het Wetboek van 25 maart 1999 van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid, van de ordonnantie van 5 maart 2009 betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems, van het Koninklijk besluit van 8 november 2007 betreffende de preventie en het herstel van milieuschade tengevolge van het vervoer over de weg, per spoor, over de binnenwateren of in de lucht van: uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen, naar aanleiding van de in-, de uit- en de doorvoer ervan, alsook van afvalstoffen bij hun doorvoer en van de ordonnantie van 22 april 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IA van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 68.424/1

du 21 janvier 2021

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘portant modification de l’ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets, du Code du 25 mars 1999 de l’inspection la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d’environnement et de la responsabilité environnementale, de l’ordonnance du 5 mars 2009 relative à la gestion et à l’assainissement des sols pollués, de l’Arrêté royal du 8 novembre 2007 concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux dus au transport par la route, la voie ferrée, par voie navigable ou par les airs: d’espèces végétales non indigènes et d’espèces animales non indigènes, ainsi que les dépouilles de ces derniers suite à leur import, export et transit; ainsi que de déchets lors de leur transit et de l’ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe IA visée à l’article 4 de l’ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d’environnement’

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

Op 4 december 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 dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'houdende wijziging van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen, van het Wetboek van 25 maart 1999 van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid, van de ordonnantie van 5 maart 2009 betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems, van het Koninklijk besluit van 8 november 2007 betreffende de preventie en het herstel van milieuschade tengevolge van het vervoer over de weg, per spoor, over de binnenwateren of in de lucht van: uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen, naar aanleiding van de in-, de uit- en de doorvoer ervan, alsook van afvalstoffen bij hun doorvoer en van de ordonnantie van 22 april 1999 tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IA van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 januari 2021.

*

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

Le 4 décembre 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 trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'portant modification de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets, du Code du 25 mars 1999 de l'inspection la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, de l'ordonnance du 5 mars 2009 relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués, de l'Arrêté royal du 8 novembre 2007 concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux dus au transport par la route, la voie ferrée, par voie navigable ou par les airs: d'espèces végétales non indigènes et d'espèces animales non indigènes, ainsi que les dépouilles de ces derniers suite à leur import, export et transit; ainsi que de déchets lors de leur transit et de l'ordonnance du 22 avril 1999 fixant la liste des installations de classe IA visée à l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 5 janvier 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

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

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 21 janvier 2021.

*

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie is een verzamelordonnantie die verschillende wijzigingen groepeert.

Ze beoogt tevens de omzetting in interne regelgeving van Richtlijn (EU) 2018/849 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 'tot wijziging van de Richtlijnen 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur', van Richtlijn (EU) 2018/850 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 'tot wijziging van Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen' en van Richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 'tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen'.

Hoofdstuk 1 groepeert de wijzigingen aan de ordonnantie van 14 juni 2012 'betreffende afvalstoffen' (artikelen 1 tot 29 van het voorontwerp), hoofdstuk 2 wijzigt het Wetboek van 25 maart 1999 van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven en milieuaansprakelijkheid (artikelen 30 en 31), hoofdstuk 3 wijzigt de ordonnantie van 5 maart 2009 'betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems' (artikel 32), hoofdstuk 4 groepeert de wijzigingen van het koninklijk besluit van 8 november 2007 'betreffende de preventie en het herstel van milieuschade tengevolge van het vervoer over de weg, per spoor, over de binnenwateren of in de lucht van: uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen, naar aanleiding van de in-, de uit- en doorvoer ervan; alsook van afvalstoffen bij hun doorvoer' (artikelen 33 tot 37), hoofdstuk 5 vervangt een aantal ingedeelde rubrieken in de bijlage bij de ordonnantie van 22 april 1999 'tot vaststelling van de ingedeelde inrichtingen van klasse IA van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen' (artikel 38), hoofdstuk 6 heft artikel 1.1, § 1, 9°, van het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 december 2016 'betreffende het beheer van afvalstoffen' op (artikel 39) en hoofdstuk 7 ten slotte regelt de inwerkingtreding (artikel 40).

[1] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

3.1. Er dient te worden opgemerkt dat de aangewezen werkwijze bij de omzetting van richtlijnen erin bestaat de verwijzing naar de omgezette richtlijnen op te nemen in een apart artikel in het dispositief van de tekst.[2]

In het voorliggend voorontwerp moet bijgevolg een artikel worden ingevoegd dat tot uitdrukking brengt dat Richtlijn (EU) 2018/849, Richtlijn (EU) 2018/850 en Richtlijn (EU) 2018/851 worden omgezet in interne regelgeving.

3.2. Bij de adviesaanvraag is een atypische concordantietabel gevoegd. Dit is geen synthetische tabel maar een tekstuele tabel, vertrekkende van de geconsolideerde basisrichtlijn met daarnaast de daarmee overeenstemmende interne regelgeving inclusief de wijzigingen die met voorliggend voorontwerp worden aangebracht.

In de memorie van toelichting wordt het best een omzettingstabel opgenomen waarin de overeenstemming weergegeven wordt tussen de tekst van het voorontwerp en die van de relevante bepalingen van de richtlijnen (EU) 2018/849, (EU) 2018/850 en (EU) 2018/851, tot omzetting waarvan het voorliggende voorontwerp strekt, alsook met een tabel waarin de overeenstemming in omgekeerde zin weergegeven wordt. Het verdient ook aanbeveling zulk een tabel in de toekomst bij de adviesaanvraag aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State te voegen.

3.3. Door artikel 28 van het voorontwerp wordt een bestaande bijlage vervangen, terwijl door artikel 29 van het voorontwerp twee nieuwe bijlagen worden toegevoegd.

Door de gemachtigde werd een geconsolideerde versie van de ordonnantie van 14 juni 2012, inclusief de ontworpen wijzigingen met de aangepaste/ingevoegde bijlagen overgemaakt. Een door de bevoegde minister ondertekend exemplaar van de betreffende bijlagen werd als dusdanig niet bezorgd.

Er dient op te worden toegezien dat de door de bevoegde minister ondertekende bijlagen worden gevoegd bij de aan te nemen ordonnantie.

3.4. Ter wille van de rechtszekerheid en een goed begrip van de ontworpen regeling dient de tekst ervan nog grondig te worden nagekeken. Deze bevat immers verschillende vergissingen, inconsistenties, onnauwkeurigheden en discordanties tussen de Franse en de Nederlandse tekst. Bij wijze van voorbeeld, kan erop worden gewezen dat:

- in het ontworpen artikel 9, § 5, b), van de ordonnantie van 14 juni 2012 in de Nederlandse tekst de woorden "het niet afval langer" dienen te worden vervangen door de woorden "het niet langer afval" (artikel 7, d) van het voorontwerp);

[2] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 94.1, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

- in het ontworpen artikel 19, § 10, van de ordonnantie van 14 juni 2012 in de Nederlandse tekst de notie "lid 6" dient te worden vervangen door de notie "paragraaf 6" (artikel 11, e) van het voorontwerp;

- in het ontworpen artikel 26/1, § 1, 1°, van de ordonnantie van 14 juni 2012 in de Nederlandstalige tekst de woorden "in de lidstaat" dienen te worden geschrapt (artikel 16 van het voorontwerp);

- in het ontworpen artikel 26/1, § 4, tweede lid, 2° en 3°, van de ordonnantie van 14 juni 2012 in de Nederlandstalige tekst de passage "in de wetgeving van een lidstaat" in overeenstemming dient te worden gebracht met de Franstalige tekst (artikel 16 van het voorontwerp);

- om aan te sluiten bij de terminologie van artikel 40 van de ordonnantie van 14 juni 2012 in de Nederlandstalige tekst van de artikelen 21 en 23, 2°, van het voorontwerp de term "belastingjaar" in plaats van de term "begrotingsjaar" dient gehanteerd te worden;

- in de artikelen 33, 35 en 36[3] van het voorontwerp in de Franse tekst de correcte vorm van het werkwoord "supprimer" dient te worden gehanteerd om aan te sluiten bij de correcte vorm van het werkwoord "schrappen" in de Nederlandse tekst;

- in de artikelen 34 en 37[4] van het voorontwerp in de Franse tekst een vorm van het werkwoord "abroger" wordt gebruikt, zodat in de Nederlandse tekst het werkwoord "ingetrokken" moet worden vervangen door het werkwoord "opgeheven".

3.5. Artikel 13*bis* van het voorontwerp dient te worden hernummerd tot artikel 14 en de daaropvolgende artikelen moeten dienovereenkomstig worden aangepast.

3.6. De opsomming binnen een artikel gebeurt niet op consequente wijze. Zo wordt bij wijze van voorbeeld een opsomming binnen artikel 10 van het voorontwerp aangegeven door de vermelding van letters en binnen artikel 25 van het voorontwerp aangegeven door de vermelding van cijfers. Dit dient te worden verholpen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 8

4. In het ontworpen artikel 11, § 2, van de ordonnantie van 14 juni 2012 wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gemachtigd tot het vaststellen van een specifiek programma dat de preventie van levensmiddelenafval omvat.

Het bestaande artikel 11 van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreft het gewestelijke afvalplan. De artikelen 12 tot 15 van deze ordonnantie bevatten bepalingen betreffende de inhoud en de totstandkomingsprocedure van dat plan.

[3] Indien deze artikelen behouden blijven.

[4] Indien deze artikelen behouden blijven.

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

Gevraagd of de ontworpen bepaling een verplichting in hoofde van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering inhoudt om dit plan vast te stellen en op basis van welke procedure dit plan wordt opgesteld en wat de inhoud van dit plan zal zijn, antwoordde de gemachtigde:

> "Ceci ne constitue pas une obligation mais une possibilité. Un plan ou plutôt une stratégie 'good food' est en cours d'application et inclut un volet prévention des déchets de denrées alimentaires par des actions volontaristes. Cette stratégie est actuellement en cours d'évaluation et de renouvellement.
>
> Cette stratégie est établie en concertation avec les acteurs du secteur, et fera l'objet d'une adoption par le gouvernement.
>
> Cette stratégie pourrait inciter le gouvernement à adopter d'autres mesures volontaires, ou même un arrêté prévoyant des obligations légales pour la prévention des déchets de denrées alimentaires. Si de telles obligations légales venaient à être introduites, il serait important qu'elles soient a minima cohérentes avec les dispositions prévues aux articles 12 et 13 de l'ordonnance déchets, mais ne pourraient avoir les mêmes objectifs, ceux-ci devant être spécifiquement adaptés au flux des déchets alimentaires. Pour autant, de telles mesures coercitives ne sont pas prévues actuellement, mais la disposition insérée dans la présente ordonnance ouvre donc cette possibilité."

De vaagheid van de ontworpen bepaling brengt met zich mee dat de erin vervatte delegatie van bevoegdheid aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering als te onduidelijk moet worden beschouwd.

Vermits het de bedoeling is de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een machtiging te verlenen tot het aannemen van reglementaire bepalingen, dient de ordonnantiegever de strekking en de grenzen van die machtiging nauwkeurig te bepalen, waarbij die machtiging noch te ruim noch te vaag mag zijn. De ordonnantiegever dient bijgevolg op zijn minst de essentiële elementen van de totstandkomingsprocedure en de inhoud van het programma te regelen, desgevallend aangevuld met machtigingen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in dat verband.

Artikel 9

5. In artikel 9, d), van het voorontwerp wordt in het ontworpen artikel 13, § 4, 3/1°, van de ordonnantie van 14 juni 2012 verwezen naar de "doelstellingen van artikel 5, paragraaf 3*bis*, van Richtlijn 1999/31/EG".

Gevraagd waarom wordt verwezen naar een richtlijnbepaling en niet naar de internrechtelijke bepaling die de betrokken richtlijnbepaling heeft omgezet en welke de interne omzettingsbepaling is voor die richtlijnbepaling, antwoordde de gemachtigde:

> "Cela fait référence à la Directive 1999/31/Ce relative à la mise en décharge qui est en cours de transposition via la modification de l'arrêté du 18 avril 2002 relatif à la mise en décharge qui lui, est en cours d'adoption (passé en première lecture le 3/12/2020).
>
> Au moment de la rédaction de l'avant-projet d'ordonnance, nous ne savions pas encore quel article de l'arrêté mise en décharge transposerait l'article 5, paragraphe 3 bis, de la directive 1999/31/CE.

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

Nous savons désormais qu'il s'agira de l'article 5 § 2 de l'arrêté mise en décharge mais celui-ci est en cours d'adoption. Peut-on dès lors y faire référence dans le projet d'ordonnance ?

Si oui, nous pourront modifier l'article 9, d) du projet d'ordonnance comme suit :

'3/1° des informations sur les mesures à prendre pour atteindre les objectifs énoncés à l'article 5 paragraphe 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2002 concernant la mise en décharge des déchets.' "

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 11

6. In artikel 11, c), van het voorontwerp wordt in het ontworpen artikel 19, § 4, 6°, van de ordonnantie van 14 juni 2012 verwezen naar de notie "gezinnen".

Gevraagd wie de "gezinnen" zijn en waar deze notie wordt omschreven, antwoordde de gemachtigde:

"Le terme 'ménages' ou 'gezinnen' n'est effectivement pas défini dans l'ordonnance déchets. Il serait préférable de parler de 'déchets dangereux ménagers' ou de 'gevaarlijke huishoudelijke afvalstoffen' sachant que les déchets ménagers sont définis à l'article 3, 5° de l'ordonnance déchets. C'est corrigé dans le projet d'ordonnance et le tableau de correspondance."

Op de vraag of de noties "gezinnen" en "huishoudens" een verschillende betekenis hebben nu de beide noties worden gehanteerd, antwoordde de gemachtigde:

"C'est un problème de traduction. Dans la version française, c'est bien le terme 'ménages' ou 'ménagers' qui est utilisé. Le terme 'ménages' ou 'ménagers' devrait être l'unique terme utilisé dans ce texte. Ceci a été corrigé dans l'avant-projet d'ordonnance et dans le tableau de correspondance."

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 16

7.1. Het ontworpen artikel 26/1 van de ordonnantie van 14 juni 2012 legt de algemene minimumvereisten vast voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid. Het betreft de omzetting in interne regelgeving van artikel 8*bis* 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', zoals gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2018/851. Het ontworpen artikel verleent tevens een aantal delegaties aan de Regering[5].

[5] Zie ook de ontworpen definitie in punt 13/1 van de "regeling voor uitgebreide producentenverantwoordelijkheid" dat wordt ingevoegd in de afvalstoffenordonnantie van 14 juni 2012 bij artikel 2, 6°.

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

Gevraagd hoe in het kader van het verpakkingsafval deze ontworpen bepaling zich verhoudt tot het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 'betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval', nu het samenwerkingsakkoord van 5 maart 2020 'tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval'[6] ook bepalingen betreffende de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor verpakkingsafval bevat, antwoordde de gemachtigde:

> "Pour les déchets d'emballages, il existe une directive spécifique : la Directive 1994/62/CE. Cette directive précise à son article 7, § 2 que 'Les États membres veillent à ce que, au plus tard le 31 décembre 2024, des régimes de responsabilité élargie des producteurs soient mis en place pour tous les emballages conformément aux articles 8 et 8 *bis* de la directive 2008/98/CE.'
>
> Les articles 8 et 8 *bis* de la Directive 2008/98 concernent le régime de responsabilité élargie des producteurs et sont transposés dans les articles 26 et 26/1 de l'ordonnance déchets.
>
> L'accord de coopération du 4 novembre 2008 transpose la directive 94/62 et instaure un régime de responsabilité élargie des producteurs pour les déchets d'emballages qui reprend les exigences minimales de l'article 8*bis* de la directive 2008/98."

Er dient over te worden gewaakt dat door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bij de invulling van de ontworpen machtigingen betreffende het verpakkingsafval rekening wordt gehouden met de dienovereenkomstige bepalingen in het samenwerkingsakkoord van 4 november 2008.

7.2. Het ontworpen artikel 26/1, § 5, eerste lid, van de ordonnantie van 14 juni 2012 bepaalt dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een passend kader vaststelt voor monitoring en handhaving om te waarborgen dat de producenten aan hun verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voldoen.

Luidens het ontworpen artikel 26/1, § 5, tweede lid, van de ordonnantie van 14 juni 2012 wijst de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in voorkomend geval één instantie aan die toezicht houdt op de uitvoering van de verplichtingen inzake uitgebreide producentenverantwoordelijkheid.

Deze delegaties dienen voldoende nauwkeurig te worden omschreven zodat geen afbreuk kan worden gedaan aan de maatregelen betreffende monitoring en handhaving die met inachtneming van het legaliteitsbeginsel[7] door de ordonnantiegever dienen te worden vastgesteld.

[6] Waaraan parlementaire instemming werd verleend bij het Waalse decreet van 2 juli 2020 (adv.RvS 66.203/VR), het Vlaamse decreet van 17 juli 2020 (adv.RvS 66.044/VR) en de Brusselse ordonnantie van 17 juli 2020 (adv.RvS 66.141/VR).

[7] Voor wat betreft bijvoorbeeld de verwerking van persoonsgegevens en het opleggen van sancties.

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

Artikel 20

8. In het ontworpen artikel 34, § 2, van de ordonnantie van 14 juni 2012 is sprake van "nationale normen". Gelet op de gewestbevoegdheid is het niet duidelijk wat dient te worden verstaan onder de notie "nationale normen" en welke normen hiermee precies worden bedoeld. Dit dient te worden verduidelijkt.

Artikel 26

9. In artikel 26, 1°, van het voorontwerp dient in het ontworpen artikel 57, § 1, h), van de ordonnantie van 14 juni 2012 te worden verwezen naar "artikel 9, § 4", in plaats van naar "artikel 9, § 5".

*

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis est une ordonnance fourre-tout qui regroupe différentes modifications.

Elle vise en outre à transposer en droit interne la directive (UE) 2018/849 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 'modifiant la directive 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage, la directive 2006/66/CE relative aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs, et la directive 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques', la directive (UE) 2018/850 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 'modifiant la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets' et la directive (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 'modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets'.

Le chapitre 1er regroupe les modifications apportées à l'ordonnance du 14 juin 2012 'relative aux déchets' (articles 1er à 29 de l'avant-projet), le chapitre 2 modifie le Code du 25 mars 1999 de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale (articles 30 et 31), le chapitre 3 modifie l'ordonnance du 5 mars 2009 'relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués' (article 32), le chapitre 4 regroupe les modifications apportées à l'arrêté royal du 8 novembre 2007 'concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux dus au transport par la route, la voie ferrée, par voie navigable ou par les airs : d'espèces végétales non indigènes et d'espèces animales non indigènes, ainsi que les dépouilles de ces derniers suite à leur import, export et transit ; ainsi que de déchets lors de leur transit' (articles 33 à 37), le chapitre 5 remplace un certain nombre de rubriques d'installations classées figurant dans l'annexe de l'ordonnance du 22 avril 1999 'fixant la liste des installations de classe IA visée à l'article 4 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement' (article 38), le chapitre 6 abroge l'article 1.1, § 1er, 9°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er décembre 2016 'relatif à la gestion des déchets' (article 39) et le chapitre 7, enfin, règle l'entrée en vigueur (article 40).

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

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3.1 Il y a lieu d'observer que la méthode indiquée pour transposer des directives consiste à mentionner la référence aux directives transposées dans un article distinct du dispositif du texte [2].

Par conséquent, il faut insérer dans l'avant-projet à l'examen un article indiquant que la directive (UE) 2018/849, la directive (UE) 2018/850 et la directive (UE) 2018/851 sont transposées en droit interne.

3.2. Un tableau de concordance atypique est joint à la demande d'avis. Il ne s'agit pas d'un tableau synthétique, mais d'un tableau textuel établi à partir de la directive-cadre consolidée, indiquant en regard de celle-ci la réglementation correspondante en droit interne, en ce compris les modifications apportées par l'avant-projet à l'examen.

Mieux vaudrait intégrer dans l'exposé des motifs un tableau de transposition reproduisant la correspondance entre le texte de l'avant-projet et celui des dispositions pertinentes des directives (UE) 2018/849, (UE) 2018/850 et (UE) 2018/851, que l'avant-projet à l'examen vise à transposer, ainsi qu'un tableau établissant la correspondance en sens inverse. Il est également recommandé de joindre à l'avenir pareil tableau à la demande d'avis soumise à la section de législation du Conseil d'État.

3.3. L'article 28 de l'avant-projet remplace une annexe existante, alors que l'article 29 de l'avant-projet ajoute deux nouvelles annexes.

Le délégué a transmis une version consolidée de l'ordonnance du 14 juin 2012, y compris les modifications en projet ainsi que les annexes adaptées/insérées. Un exemplaire des annexes concernées, signé par le ministre compétent, n'a pas été transmis en tant que tel.

On veillera à ce que les annexes signées par le ministre compétent soient jointes à l'ordonnance dont l'adoption est envisagée.

3.4. Dans un souci de sécurité juridique et de bonne compréhension de la réglementation en projet, le texte de celle-ci doit faire l'objet d'une vérification approfondie. Il contient en effet plusieurs erreurs, incohérences, imprécisions et discordances entre les versions française et néerlandaise. À titre d'exemple, on peut souligner que :

- dans le texte néerlandais de l'article 9, § 5, b), en projet, de l'ordonnance du 14 juin 2012, les mots « het niet afval langer » doivent être remplacés par les mots « het niet langer afval » (article 7, d), de l'avant-projet) ;

[2] *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires,* Conseil d'État, 2008, recommandation 94.1, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

- dans le texte néerlandais de l'article 19, § 10, en projet, de l'ordonnance du 14 juin 2012, les mots « lid 6 » doivent être remplacés par les mots « paragraaf 6 » (article 11, e), de l'avant-projet) ;

- dans le texte néerlandais de l'article 26/1, § 1er, 1°, en projet, de l'ordonnance du 14 juin 2012, les mots « in de lidstaat » doivent être supprimés (article 16 de l'avant-projet) ;

- dans le texte néerlandais de l'article 26/1, § 4, alinéa 2, 2° et 3°, en projet, de l'ordonnance du 14 juin 2012, le segment de phrase « in de wetgeving van een lidstaat » doit être mis en conformité avec le texte français (article 16 de l'avant-projet) ;

- afin de se conformer à la terminologie de l'article 40 de l'ordonnance du 14 juin 2012, on utilisera dans le texte néerlandais des articles 21 et 23, 2°, de l'avant-projet le mot « belastingjaar » au lieu du mot « begrotingsjaar », et dans le texte français de l'article 23, 2°, de l'avant-projet, on remplacera les mots « année budgétaire » par le mot « exercice » ;

- dans le texte français des articles 33, 35 et 36 [3] de l'avant-projet, la forme conjuguée correcte du verbe « supprimer » (supprimés) doit être utilisée afin de s'aligner sur la forme conjuguée correcte du verbe « schrappen » dans le texte néerlandais ;

- le texte français des articles 34 et 37 [4] de l'avant-projet emploie une forme conjuguée du verbe « abroger » (abrogés), de sorte qu'il convient de remplacer dans le texte néerlandais le verbe « ingetrokken » par le verbe « opgeheven ».

3.5. L'article 13*bis* de l'avant-projet doit être renuméroté en article 14 et les articles subséquents doit être adaptés en conséquence.

3.6. L'énumération au sein des articles manque de cohérence. Ainsi, à titre d'exemple, l'énumération faite à l'article 10 de l'avant-projet est indiquée par la mention de lettres et à l'article 25 de l'avant-projet par la mention de chiffres. Il y a lieu d'y remédier.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 8

4. L'article 11, § 2, en projet, de l'ordonnance du 14 juin 2012 habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à établir un programme spécifique qui intègre la prévention des déchets alimentaires.

L'article 11 existant de l'ordonnance du 14 juin 2012 concerne le plan régional déchets. Les articles 12 à 15 de cette ordonnance contiennent des dispositions relatives au contenu et à la procédure d'élaboration de ce plan.

[3] Si ces articles sont maintenus.

[4] Si ces articles sont maintenus.

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

À la question de savoir si la disposition en projet contient une obligation pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'établir ce plan et sur la base de quelle procédure ce plan sera élaboré et quel en sera le contenu, le délégué a donné la réponse suivante :

> « Ceci ne constitue pas une obligation mais une possibilité. Un plan ou plutôt une stratégie 'good food' est en cours d'application et inclut un volet prévention des déchets de denrées alimentaires par des actions volontaristes. Cette stratégie est actuellement en cours d'évaluation et de renouvellement.
>
> Cette stratégie est établie en concertation avec les acteurs du secteur, et fera l'objet d'une adoption par le gouvernement.
>
> Cette stratégie pourrait inciter le gouvernement à adopter d'autres mesures volontaires, ou même un arrêté prévoyant des obligations légales pour la prévention des déchets de denrées alimentaires. Si de telles obligations légales venaient à être introduites, il serait important qu'elles soient a minima cohérentes avec les dispositions prévues aux articles 12 et 13 de l'ordonnance déchets, mais ne pourraient avoir les mêmes objectifs, ceux-ci devant être spécifiquement adaptés au flux des déchets alimentaires. Pour autant, de telles mesures coercitives ne sont pas prévues actuellement, mais la disposition insérée dans la présente ordonnance ouvre donc cette possibilité ».

La disposition en projet est à ce point imprécise qu'il faut considérer que la délégation de pouvoir au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, qui y est prévue, est trop vague.

Dès lors que l'intention est de conférer au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale une habilitation en vue d'adopter des dispositions réglementaires, le législateur régional bruxellois est tenu de définir précisément la portée et les limites de cette habilitation, celle-ci ne pouvant être ni trop large ni trop floue. Par conséquent, le législateur régional bruxellois doit au moins régler les éléments essentiels de la procédure d'élaboration et le contenu du programme, le cas échéant complétés par des délégations conférées à cet égard au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Article

5. À l'article 9, d), de l'avant-projet, l'article 13, § 4, 3/1°, en projet, de l'ordonnance du 14 juin 2012 fait référence aux « objectifs énoncés à l'article 5, paragraphe 3*bis*, de la directive 1999/31/CE ».

À la question de savoir pourquoi il est fait référence à une disposition de la directive et non à la disposition de droit interne qui a transposé cette disposition de la directive et quelle est la disposition de droit interne transposant cette disposition de la directive, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Cela fait référence à la Directive 1999/31/Ce relative à la mise en décharge qui est en cours de transposition via la modification de l'arrêté du 18 avril 2002 relatif à la mise en décharge qui lui, est en cours d'adoption (passé en première lecture le 3/12/2020).
>
> Au moment de la rédaction de l'avant-projet d'ordonnance, nous ne savions pas encore quel article de l'arrêté mise en décharge transposerait l'article 5, paragraphe 3 bis, de la directive 1999/31/CE.

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

Nous savons désormais qu'il s'agira de l'article 5 § 2 de l'arrêté mise en décharge mais celui-ci est en cours d'adoption. Peut-on dès lors y faire référence dans le projet d'ordonnance ?

Si oui, nous pourrons modifier l'article 9, d) du projet d'ordonnance comme suit :

'3/1° des informations sur les mesures à prendre pour atteindre les objectifs énoncés à l'article 5 paragraphe 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2002 concernant la mise en décharge des déchets' ».

On peut se rallier à ces précisions.

Article 11

6. À l'article 11, c), de l'avant-projet, l'article 19, § 4, 6°, en projet, de l'ordonnance du 14 juin 2012 vise la notion de « ménages ».

Invité à préciser qui sont les « ménages » et où cette notion est définie, le délégué a répondu ce qui suit :

« Le terme 'ménages' ou 'gezinnen' n'est effectivement pas défini dans l'ordonnance déchets. Il serait préférable de parler de 'déchets dangereux ménagers' ou de 'gevaarlijke huishoudelijke afvalstoffen' sachant que les déchets ménagers sont définis à l'article 3, 5° de l'ordonnance déchets. C'est corrigé dans le projet d'ordonnance et le tableau de correspondance ».

À la question de savoir si les notions de « gezinnen » et « huishoudens » dans le texte néerlandais ont une signification différente, étant donné que les deux notions sont utilisées, le délégué a répondu en ces termes :

« C'est un problème de traduction. Dans la version française, c'est bien le terme 'ménages' ou 'ménagers' qui est utilisé. Le terme 'ménages' ou 'ménagers' devrait être l'unique terme utilisé dans ce texte. Ceci a été corrigé dans l'avant-projet d'ordonnance et dans le tableau de correspondance ».

On peut se rallier à cette explication.

Article 16

7.1. L'article 26/1, en projet, de l'ordonnance du 14 juin 2012 fixe les exigences générales minimales applicables aux régimes de responsabilité élargie des producteurs. Il concerne la transposition en droit interne de l'article 8*bis* de la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'relative aux déchets et abrogeant certaines directives', modifiée par la directive (UE) 2018/851. L'article en projet confère également un certain nombre de délégations au Gouvernement [5].

[5] Voir également la définition en projet inscrite au point 13/1 du « régime de responsabilité élargie des producteurs » que l'article 2, 6°, insère dans l'ordonnance relative aux déchets du 14 juin 2012.

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

À la question de savoir comment, dans le cadre des déchets d'emballages, cette disposition en projet s'articule avec l'accord de coopération du 4 novembre 2008 'concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages', dès lors que l'accord de coopération du 5 mars 2020 'portant modification de l'accord de coopération du 4 novembre 2008 concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages' [6] contient également des dispositions relatives à la responsabilité élargie des producteurs pour les déchets d'emballages, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Pour les déchets d'emballages, il existe une directive spécifique : la Directive 1994/62/CE. Cette directive précise à son article 7, § 2 que 'Les États membres veillent à ce que, au plus tard le 31 décembre 2024, des régimes de responsabilité élargie des producteurs soient mis en place pour tous les emballages conformément aux articles 8 et 8 *bis* de la directive 2008/98/CE'».
>
> Les articles 8 et 8*bis* de la Directive 2008/98 concernent le régime de responsabilité élargie des producteurs et sont transposés dans les articles 26 et 26/1 de l'ordonnance déchets.
>
> L'accord de coopération du 4 novembre 2008 transpose la directive 94/62 et instaure un régime de responsabilité élargie des producteurs pour les déchets d'emballages qui reprend les exigences minimales de l'article 8*bis* de la directive 2008/98 ».

On veillera à ce que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, lors de la mise en œuvre des délégations en projet relatives aux déchets d'emballages, tienne compte des dispositions correspondantes de l'accord de coopération du 4 novembre 2008.

7.2. L'article 26/1, § 5, alinéa 1er, en projet, de l'ordonnance du 14 juin 2012 dispose que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale met en place un cadre approprié de suivi et de contrôle de l'application pour s'assurer que les producteurs respectent leurs obligations de responsabilité élargie.

Selon l'article 26/1, § 5, alinéa 2, en projet, de l'ordonnance du 14 juin 2012, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale désigne le cas échéant un organisme pour surveiller la mise en œuvre des obligations en matière de responsabilité élargie des producteurs.

Ces délégations doivent être définies de manière suffisamment précise, de sorte qu'il ne peut être porté atteinte aux mesures de suivi et de contrôle que le législateur régional bruxellois est tenu de fixer dans le respect du principe de légalité [7].

[6] Auquel le décret wallon du 2 juillet 2020 (avis C.E. 66.203/VR), le décret flamand du 17 juillet 2020 (avis C.E. 66.044/VR) et l'ordonnance bruxelloise du 17 juillet 2020 (avis C.E. 66.141/VR) ont donné l'assentiment parlementaire.

[7] Pour ce qui concerne par exemple le traitement de données à caractère personnel et l'application de sanctions.

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡

Article 20

8. L'article 34, § 2, en projet, de l'ordonnance du 14 juin 2012 fait état de « normes nationales ». Eu égard à la compétence régionale, on n'aperçoit pas clairement ce qu'il faut entendre par la notion de « normes nationales » et quelles normes sont ainsi précisément visées. Il convient de clarifier ce point.

Article 26

9. À l'article 26, 1°, de l'avant-projet, l'article 57, § 1er, h), en projet, de l'ordonnance du 14 juin 2012 doit viser « l'article 9, § 4 » au lieu de « l'article 9, § 5 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-CFBVLAEEH-GIECEVT‡