



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.996/1
van 8 april 2021

avis 68.996/1
du 8 avril 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
donderdag 18 april 2002
betreffende het storten van
afvalstoffen'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale
du 18 avril 2002 concernant la
mise en décharge des déchets'

Op 9 maart 2021 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 ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van donderdag 18 april 2002 betreffende het storten van afvalstoffen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 30 maart 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, 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 Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 april 2021.

*

Le 9 mars 2021, 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 projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2002 concernant la mise en décharge des déchets’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 30 mars 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 avril 2021.

*

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 strekt ertoe om het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 april 2002 ‘betreffende het storten van afvalstoffen’ op diverse punten te wijzigen met het oog op een meer volkomen omzetting 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’ (hierna: richtlijn (EU) 2018/850).¹

Rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 27 van de ordonnantie van 14 juni 2012 ‘betreffende afvalstoffen’, dat 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”.

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, werden de geconsolideerde teksten meegedeeld van, eensdeels, richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 ‘betreffende het storten van afvalstoffen’ en, anderdeels, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 april 2002. De aldus meegedeelde teksten kunnen niet een volwaardige concordantietabel vervangen waarin wordt aangegeven welke richtlijnbepalingen in het interne recht worden omgezet door de ontworpen wijzigingen en vergemakkelijken op zich niet het onderzoek van de overeenstemming van de ontworpen wijzigingen met de betrokken richtlijnbepalingen. Dergelijke informatie zou *in casu* nochtans bijzonder nuttig zijn geweest in het licht van de momenteel lopende inbreukprocedure waaromtrent voorts geen nadere toelichting of bijkomende documenten werden verstrekt aan de afdeling Wetgeving.

¹ In de Nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt gerefereerd aan een momenteel lopende en door de Europese Commissie ingestelde inbreukprocedure wegens een gebrekkige omzetting van onder meer richtlijn (EU) 2018/850.

De stellers van het ontwerp zullen er in ieder geval moeten op toezien dat richtlijn (EU) 2018/850 op een correcte wijze wordt omgezet, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft. In dat verband dringen zich een aantal vaststellingen op.

Artikel 1 van het ontwerp strekt tot het aanpassen van de omschrijving van het doel van de regeling en beoogt daarbij aan te sluiten bij de omschrijving van de aan richtlijn 1999/31/EG ten grondslag liggende doelstelling, zoals deze is gewijzigd bij artikel 1.1) van richtlijn (EU) 2018/850. In de door artikel 1 van het ontwerp beoogde aanpassing werd niet de zinsnede “middels strenge operationele en technische voorschriften inzake afvalstoffen en stortplaatsen”, zoals die voorkomt in de overeenstemmende richtlijnbevestiging, overgenomen. Weliswaar lijkt er uit de bij de adviesaanvraag gevoegde documenten te moeten worden afgeleid dat er op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest geen stortplaatsen van die aard voorkomen. Niettemin zou de betrokken richtlijnbevestiging ook op dat punt op een meer correcte wijze moeten worden omgezet. Voorts valt op te merken dat er in het ontwerp geen bepalingen zijn opgenomen in verband met het uitvoeringsplan bedoeld in artikel 1.4) van richtlijn (EU) 2018/850 en de bijlage ervan.

4. Teneinde tegemoet te komen aan het bepaalde in artikel 2, lid 1, van richtlijn (EU) 2018/850 wordt het om advies voorgelegde ontwerp het best aangevuld met een nieuw toe te voegen artikel 1 waarin melding wordt gemaakt van de richtlijn waarvan de omzetting wordt beoogd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Voor zoveel als nodig moet worden opgemerkt dat in de Nederlandse tekst van het opschrift van het ontwerp uiteraard moet worden geschreven “... van 18 april 2002 betreffende het storten van afvalstoffen” (niet: “... van donderdag 18 april 2002 betreffende het storten van afvalstoffen”).

Aanhef

6. Er dient voor het tot stand brengen van de ontworpen regeling geen beroep te worden gedaan op de algemene bevoegdheid waarover de Brusselse Hoofdstedelijke Regering beschikt om de ordonnances uit te voeren. Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, moet derhalve worden geschrapt.

7. In het tweede lid van de aanhef – dat het eerste lid dient te worden – kan de rechtsgrond op meer specifieke wijze worden aangegeven als volgt:

“Gelet op de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen, artikel 27;”.

8. Onmiddellijk na het *sub* 7 vermelde lid van de aanhef, moet een lid worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar het te wijzigen besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Dat lid dient te luiden als volgt:

“Gelet op het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 april 2002 betreffende het storten van afvalstoffen;”.

9. Men passe de redactie van het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State aan als volgt:

“Gelet op advies 68.996/1 van de Raad van State, gegeven op 8 april 2021, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Artikel 2

10. In de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp moet melding worden gemaakt van alle nog van kracht zijnde teksten die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 april 2002. De betrokken zin dient derhalve te luiden:

“In artikel 2 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij de besluiten van 25 april 2013 en 3 mei 2018, worden de volgende wijzigingen aangebracht:”.

Waar nodig dient de redactie van nog andere bepalingen van het ontwerp op gelijkaardige wijze te worden aangevuld.

11. In de Nederlandse tekst van artikel 2 van het ontwerp moet de indeling in “4°”, “5°” en “6°” worden vervangen door een indeling in respectievelijk “1°”, “2°” en “3°”.

Een gelijkaardige opmerking geldt ten aanzien van de Nederlandse tekst van de artikelen 4, 7 en 9 van het ontwerp.²

Artikel 4

12. Men corrigeer de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp als volgt:

“In artikel 5 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het besluit van 10 december 2009, worden de volgende wijzigingen aangebracht:”.

² In de artikelen 7 en 9 van het ontwerp, moet de wijze van indeling in de Nederlandse tekst bovendien ook op die van de Franse tekst worden afgestemd wat het aantal wijzigingsbepalingen betreft. Zo dient bijvoorbeeld ook de Nederlandse tekst van artikel 7 van het ontwerp te bestaan uit de onderdelen “1°” en “2°”.

13. Aangezien de bestaande tekst van artikel 5 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 april 2002 een nieuwe paragraaf 1 zal vormen, dient artikel 4, 2° en 3°, van het ontwerp (niet: artikel 4, 6° en 7°, in de Nederlandse tekst) aan te vangen als volgt: “in § 1, eerste lid, 2°, worden ...” en “in § 1, eerste lid, 3°, worden ...”. In artikel 4, 4°, van het ontwerp (niet: artikel 4, 8°, in de Nederlandse tekst), schrijve men “aan § 1, eerste lid, wordt een punt 6° toegevoegd, luidende: ...”.

Artikel 5

14. Het is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de zinsnede “De overeenkomstig dit punt getroffen maatregelen”, in het ontworpen artikel 6, eerste lid, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 april 2002. De redactie van de ontworpen bepaling dient wat dat betreft te worden uitgeklaard.

Artikel 8

15. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 8 van het ontwerp vervangen men het woord “geschrapt” door het woord “opgeheven”.

Artikel 12

16. Het om advies voorgelegde ontwerp bevat slechts één bijlage. Het heeft bijgevolg geen zin om die bijlage, die een bijlage 4 beoogt toe te voegen aan het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 april 2002, te nummeren. Men schrijve derhalve aan het einde van artikel 12 van het ontwerp “..., die aan dit besluit als bijlage is toegevoegd”. Het opschrift van de bijlage bij het ontwerp kan dan aanvangen als volgt: “Bijlage bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van ...”.

Bijlage

17. Zoals in de Franse tekst het geval is, zal er ook in de Nederlandse tekst van de bijlage bij het ontwerp moeten op worden toegezien dat de overeenkomstige richtlijnbepalingen naar behoren worden omgezet. Dit is alvast niet het geval in de Nederlandse tekst van punt 2 van de ontworpen bijlage 4 dat neerkomt op een loutere overname van wat nu wordt bepaald in artikel 5bis, lid 2, van richtlijn 1999/31/EG.

18. Aan het einde van de bijlage moet de formule “Gezien om gevoegd te worden bij ... (aard, datum en opschrift van het ontworpen besluit)” worden toegevoegd, gevolgd door de ondertekening door dezelfde personen als die welke het besluit hebben ondertekend waarbij de bijlage is gevoegd.

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 soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2002 'concernant la mise en décharge des déchets' sur plusieurs points en vue de transposer de manière plus complète 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' (ci-après : directive (UE) 2018/850) ¹.

Le dispositif en projet trouve un fondement juridique dans l'article 27 de l'ordonnance du 14 juin 2012 'relative aux déchets', qui 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 ».

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Les textes consolidés, d'une part, de la directive 1999/31/CE du Conseil du 26 avril 1999 'concernant la mise en décharge des déchets' et, d'autre part, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2002 ont été communiqués au Conseil d'État, section de législation. Les textes ainsi communiqués ne peuvent pas remplacer une véritable table de concordance indiquant quelles dispositions de la directive sont transposées en droit interne par les modifications en projet et, en soi, ne facilitent pas l'examen de la conformité des modifications en projet avec les dispositions de la directive concernées. Pareilles informations auraient en l'espèce pourtant été particulièrement utiles au regard du dossier d'infraction actuellement ouvert pour lequel aucune précision ni aucun document complémentaires n'ont été fournis à la section de législation.

¹ La note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale fait référence à un dossier d'infraction actuellement en cours et ouvert par la Commission européenne pour transposition imparfaite notamment de la directive (UE) 2018/850.

Les auteurs du projet devront en tout cas veiller à ce que la directive (UE) 2018/850 soit correctement transposée en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale. À ce propos, une série de constatations s'imposent.

L'article 1^{er} du projet vise à adapter la définition de l'objectif du dispositif en la rapprochant de la définition de l'objectif poursuivi par la directive 1999/31/CE, telle qu'elle a été modifiée par l'article premier, 1., de la directive (UE) 2018/850. Dans l'adaptation prévue par l'article 1^{er} du projet, le segment de phrase « par des exigences techniques et opérationnelles strictes applicables aux déchets et aux décharges », tel qu'il figure dans la disposition de directive correspondante, n'a pas été reproduit. Sans doute paraît-il devoir se déduire des documents joints à la demande d'avis qu'il n'y a pas de décharges de cette nature sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale. Il n'en demeure pas moins, qu'également sur ce point, la disposition de la directive concernée devrait être transposée d'une manière plus correcte. Par ailleurs, il convient d'observer que le projet ne comporte pas de dispositions relatives au plan de mise en œuvre, visé à l'article premier, 4., de la directive (UE) 2018/850 et dans son annexe.

4. Pour se conformer au prescrit de l'article 2, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/850, il est préférable de compléter le projet soumis pour avis par un nouvel article 1^{er}, à ajouter, faisant mention de la directive dont la transposition est poursuivie.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

5. Pour autant que de besoin, il y a lieu d'observer qu'il faut bien entendu écrire dans le texte néerlandais de l'intitulé du projet « ... van 18 april 2002 betreffende het storten van afvalstoffen » (non : « van donderdag 18 april 2002 betreffende het storten van afvalstoffen »).

Préambule

6. Pour la mise en place du dispositif en projet, il n'y a pas lieu d'invoquer le pouvoir général dont dispose le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour exécuter les ordonnances. Par conséquent, il y a lieu d'omettre le premier alinéa du préambule du projet, qui vise l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

7. Dans le deuxième alinéa du préambule – qui devra devenir le premier alinéa –, le fondement juridique peut être mentionné d'une manière plus précise comme suit :

« Vu l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets, l'article 27 ; ».

8. À la suite immédiate de l'alinéa du préambule mentionné au point 7, on insérera un alinéa faisant référence à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dont la modification est envisagée. Cet alinéa doit s'énoncer comme suit :

« Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2002 concernant la mise en décharge des déchets ; »

9. On adaptera la rédaction de l'alinéa du préambule visant l'avis du Conseil d'État comme suit :

« Vu l'avis 68.996/1 du Conseil d'État, donné le 8 avril 2021 en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; ».

Article 2

10. Dans la phrase liminaire de l'article 2 du projet, il faut mentionner tous les textes encore en vigueur qui, dans le passé, ont apporté des modifications à l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2002. La phrase concernée doit donc s'énoncer comme suit :

« À l'article 2 du même arrêté, modifié par les arrêtés des 25 avril 2013 et 3 mai 2018, les modifications suivantes sont apportées : ».

Il faudra, le cas échéant, compléter d'une manière similaire la formulation d'autres dispositions du projet.

11. Dans le texte néerlandais de l'article 2 du projet, il y a lieu de remplacer la division en « 4^o », « 5^o » et « 6^o » par une division en « 1^o », « 2^o » et « 3^o ».

Une observation similaire s'applique au texte néerlandais des articles 4, 7 et 9 du projet ².

Article 4

12. On rectifiera la phrase liminaire de l'article 4 du projet comme suit:

« Dans l'article 5 du même arrêté, modifié par l'arrêté du 10 décembre 2009, les modifications suivantes sont apportées : ».

² Dans les articles 7 et 9 du projet, il faut en outre aussi aligner la méthode de subdivision du texte néerlandais sur celle du texte français en ce qui concerne le nombre des dispositions modificatives. Ainsi, par exemple, le texte néerlandais de l'article 7 du projet doit comporter les divisions « 1^o » et « 2^o ».

13. Dès lors que le texte existant de l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2002 constituera un nouveau paragraphe 1^{er}, il faut rédiger le début de l'article 4, 2^o et 3^o, du projet (non : l'article 4, 6^o et 7^o, dans le texte néerlandais) comme suit : « au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, les mots... » et « au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, les mots ». À l'article 4, 4^o, du projet (non : l'article 4, 8^o, dans le texte néerlandais), on écrira « au § 1^{er}, alinéa 1^{er}, il est inséré un 6^o, rédigé comme suit : ... ».

Article 5

14. Dans l'article 6, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2002, la portée précise du segment de phrase « Les mesures prises conformément au présent point » n'est pas claire. Il faudra clarifier la formulation de la disposition en projet sur ce point.

Article 8

15. À la fin du texte néerlandais de l'article 8 du projet, on remplacera le mot « geschrapt » par le mot « opgeheven ».

Article 12

16. Le projet soumis pour avis ne comporte qu'une seule annexe. Il est dès lors inutile de numéroter cette annexe qui vise à ajouter une annexe 4 à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 avril 2002. On écrira dès lors à la fin de l'article 12 du projet « ..., jointe en annexe au présent arrêté ». On peut alors rédiger le début de l'intitulé de l'annexe au projet comme suit : « Annexe à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du ».

Annexe

17. Comme c'est le cas dans le texte français, il faudra également veiller dans le texte néerlandais de l'annexe au projet à ce que les dispositions de la directive correspondantes soient transposées de manière adéquate. Ce n'est assurément pas le cas dans le texte néerlandais du point 2 de l'annexe 4 en projet, lequel reproduit purement et simplement la règle énoncée actuellement à l'article 5*bis*, paragraphe 2, de la directive 1999/31/CE.

18. À la fin de l'annexe, il y a lieu d'ajouter la formule « Vu pour être annexé à ... (nature, date et intitulé de l'arrêté en projet) », suivie de la signature des mêmes personnes que celles qui ont signé l'arrêté auquel est jointe l'annexe.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME