RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 78.496/1
van 3 december 2025

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil en houdende wijziging van de Ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 78.496/1
du 3 décembre 2025

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘portant assentiment à l’Accord de coopération concernant le cadre de la Responsabilité Élargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages et portant modification de l’Ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires’

#LW-AFMZQAJDE-HIEJGVT#

Op 17 november 2025 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 instemming met het Samenwerkingsakkoord betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil en houdende wijziging van de Ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 november 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, 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 Pierre LEFRANC, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 december 2025.

*

Le 17 novembre 2025, 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 assentiment à l'Accord de coopération concernant le cadre de la Responsabilité Élargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages et portant modification de l'Ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 25 novembre 2025. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Eline YOSHIMI, 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 Pierre LEFRANC, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 décembre 2025.

*

‡LW-AFMZQAJDE-HIEJGVT‡

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 beoogt zowel de instemming met het 'Samenwerkingsakkoord van / / betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil' (artikel 2 van het voorontwerp), als de wijziging van de Ordonnantie van 12 december 1991 'houdende oprichting van begrotingsfondsen'. Deze wijziging bestaat in de oprichting van het Fonds voor de preventie, sortering, hergebruik, recycling en nuttige toepassing van afvalstoffen als begrotingsfonds (artikel 3).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

3.1. Artikel 4/1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, welk artikel ingevoegd is bij artikel 3 van de wet van 11 juli 2023 'tot wijziging van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973', luidt sinds de inwerkingtreding ervan op 1 september 2023 als volgt:

> "De voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie houdende instemming met samenwerkingsakkoorden als bedoeld in artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen worden, in afwijking van artikel 3, § 1, eerste lid, eerste en tweede zin, door alle overheden die partij zijn bij dat samenwerkingsakkoord gezamenlijk aan het met redenen omkleed advies van de afdeling wetgeving voorgelegd. De gezamenlijke adviesaanvraag vermeldt de naam van de gemachtigde of van de ambtenaar die de betrokken overheden aanwijzen om de afdeling wetgeving de dienstige toelichtingen te verstrekken."

Daaruit volgt dat de partijen bij een samenwerkingsakkoord waarmee de onderscheiden betrokken wetgevers beogen in te stemmen, verplicht zijn om bij de afdeling Wetgeving een gezamenlijke adviesaanvraag in te dienen.

3.2. De adviesaanvraag is niet beperkt tot de wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991. De adviesaanvraag betreft dus ook de instemming met het 'Samenwerkingsakkoord / / betreffende het kader voor de Uitgebreide Producenten-verantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil'.

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

‡LW-AFMZQAJDE-HIEJGVT‡

In casu is de adviesaanvraag enkel door de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering belast met Klimaattransitie, Leefmilieu, Energie en Participatieve Democratie, Sociale Actie en Gezondheid ingediend en ondertekend.

Bijgevolg is de adviesaanvraag niet rechtsgeldig ingediend in zoverre deze betrekking heeft op de instemming met het 'Samenwerkingsakkoord / / betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil'.[2]

4.1. Het ontworpen artikel 2, 17°, van de Ordonnantie van 12 december 1991 verwijst naar het "Samenwerkingsakkoord van xxxx". Het voormelde samenwerkingsakkoord betreft een ontworpen samenwerkingsakkoord.

Op de vraag of het ontworpen samenwerkingsakkoord definitief is gesloten, antwoordde de gemachtigde:

> "Non, il n'a pas encore pu être conclu. En effet, n'ayant pas pu déposer les textes finalisés avant les échéances parlementaires de cette fin d'année 2025, nous devrons à tout le moins adapter les dates d'application prévues dans le texte."

4.2. Het ontworpen samenwerkingsakkoord blijkt dus nog niet te zijn ondertekend door de erbij betrokken partijen. Het samenwerkingsakkoord is derhalve nog niet "gesloten" in de zin van artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Aangezien de tekst van het voorontwerp onlosmakelijk samenhangt met en niet begrepen kan worden zonder de tekst van het ontworpen samenwerkingsakkoord die nog niet voldoende vaststaat, kan de Raad van State het onderzoek van het voorontwerp niet op sluitende wijze doorvoeren, en is de adviesaanvraag voorbarig. Deze conclusie geldt nog meer gelet op de hierna onder voorbehoud geformuleerde opmerking.

4.3. Het ontworpen artikel 2, 17°, van de Ordonnantie van 12 december 1991 voorziet erin dat de ontvangsten bedoeld in artikel 27 van het "Samenwerkingsakkoord van xxxx" bestemd zijn voor het Fonds voor de preventie, sortering, hergebruik, recycling en nuttige toepassing van afvalstoffen.

In de tekst van artikel 27, § 3, van het ontworpen samenwerkingsakkoord is echter niet bepaald hoe de daarin geregelde administratieve geldboete dient te worden verdeeld tussen de gewesten.

---

[2] Dat samenwerkingsakkoord heeft eerder het voorwerp uitgemaakt van twee gezamenlijke adviesaanvragen waarin de inhoud ervan werd onderzocht door de Raad van State: adv.RvS 74.614/VR van 30 november 2023 over een voorontwerp van ordonnantie en twee voorontwerpen van decreet 'houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil' en adv.RvS 78.112/VR van 15 oktober 2025 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest, een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest en een voorontwerp van ordonnantie 'tot instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het kader voor de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil'.

‡LW-AFMZQAJDE-HIEJGVT‡

Daarover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

"Il n'est pas prévu dans le texte à qui reviennent les amendes administratives, ni pour l'article 27, §3, ni pour les articles 37-38.

Dans le cas où une amende est imposée par un fonctionnaire régional dans le cadre des articles 37-38, Nous sommes partis du principe que la législation régionale en matière d'inspection environnementale s'applique. Il y une lacune.

Dans le cas où une amende est imposée par un membre du secrétariat permanent dans le cadre des articles 37-38, il n'est pas prévu à qui revient cette amende. Nous sommes partis du principe qu'un tel cas ne se présenterai pas. Il y une lacune.

Pour les amendes dans le cadre de l'article 27, §3, également, il n'est prévu nulle part à qui revient cette amende. Il y une lacune."

Zoals de gemachtigde heeft bevestigd moet worden vastgesteld dat vooralsnog niet duidelijk is welk gedeelte van de betrokken administratieve geldboetes precies aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest is toegewezen, bij gebrek aan een duidelijke bepaling in het ontworpen samenwerkingsakkoord die vastlegt op welke wijze die administratieve geldboetes worden verdeeld tussen de gewesten. Er kunnen dus vragen worden gesteld bij de toepasbaarheid van de ontworpen regeling. Daarom raadt de Raad van State aan om in het ontworpen samenwerkingsakkoord een mechanisme op te nemen dat de onderlinge verdeling van de administratieve geldboetes tussen de gewesten regelt.

4.4. Het voorontwerp kan pas op ontvankelijke wijze om advies worden voorgelegd nadat de definitieve versie van het genoemde ontwerp van samenwerkingsakkoord zal zijn ondertekend namens de betrokken partijen.

*

‡LW-AFMZQAJDE-HIEJGVT‡

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 a pour objet, tant l'assentiment à l''Accord de coopération du / / concernant le cadre de la Responsabilité Élargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages' (article 2 de l'avant-projet), que la modification de l'ordonnance du 12 décembre 1991 'créant des fonds budgétaires'. Cette modification consiste en la création du Fonds pour la prévention, le tri, le réemploi, le recyclage et la valorisation des déchets en tant que fonds budgétaire (article 3).

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

3.1. Depuis son entrée en vigueur, le 1er septembre 2023, l'article 4/1, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, inséré par l'article 3 de la loi du 11 juillet 2023 'modifiant les lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973', dispose :

> « Par dérogation à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, première et deuxième phrases, les avant-projets de loi, de décret ou d'ordonnance portant assentiment à des accords de coopération au sens de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont soumis à l'avis motivé de la section de législation de manière conjointe par l'ensemble des autorités qui sont parties à l'accord de coopération. La demande d'avis conjointe mentionne le nom du délégué ou du fonctionnaire que les autorités concernées désignent afin de donner à la section de législation les explications utiles ».

Il en résulte une obligation pour les parties à un accord de coopération auquel les différents législateurs concernés envisagent de donner assentiment, d'introduire, auprès de la section de législation, une demande d'avis conjointe.

3.2. La demande d'avis n'est pas limitée à la modification de l'ordonnance du 12 décembre 1991. Elle concerne donc également l'assentiment à l''Accord de coopération du / / concernant le cadre de la Responsabilité Élargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages'.

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

‡LW-AFMZQAJDE-HIEJGVT‡

En l'espèce, la demande d'avis a été introduite et signée uniquement 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, de l'Action sociale et de la Santé.

Par conséquent, la demande d'avis n'a pas été valablement introduite dans la mesure où elle porte sur l'assentiment à l''Accord de coopération du / / concernant le cadre de la Responsabilité Élargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages' [2].

4.1. L'article 2, 17°, en projet, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 fait référence à l'« Accord de Coopération du xxxx ». L'accord de coopération précité concerne un accord de coopération en projet.

À la question de savoir si l'accord de coopération en projet a été conclu de manière définitive, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Non, il n'a pas encore pu être conclu. En effet, n'ayant pas pu déposer les textes finalisés avant les échéances parlementaires de cette fin d'année 2025, nous devrons à tout le moins adapter les dates d'application prévues dans le texte ».

4.2. L'accord de coopération en projet semble donc ne pas avoir encore été signé par les parties concernées. L'accord de coopération n'a dès lors pas encore été « conclu » au sens de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Dès lors que le texte de l'avant-projet est indissociablement lié au texte de l'accord de coopération en projet qui n'est pas encore suffisamment établi, et qu'il ne peut pas être compris sans celui-ci, le Conseil d'État ne peut pas procéder à l'examen de l'avant-projet d'une manière concluante et la demande d'avis est prématurée. Cette conclusion s'applique d'autant plus compte tenu de l'observation formulée sous réserve ci-après.

4.3. L'article 2, 17°, en projet, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 prévoit que les recettes visées à l'article 27 de l'« Accord de coopération du xxxx » sont affectées au Fonds pour la prévention, le tri, le réemploi, le recyclage et la valorisation des déchets.

Le texte de l'article 27, § 3, de l'accord de coopération en projet ne précise toutefois pas comment l'amende administrative qui y est réglée doit être répartie entre les régions.

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Il n'est pas prévu dans le texte à qui reviennent les amendes administratives, ni pour l'article 27, §3, ni pour les articles 37-38.

[2] Cet accord de coopération a déjà fait l'objet de deux demandes d'avis conjointes, dans lesquelles il a été examiné sur le fond par le Conseil d'État : avis C.E. 74.614/VR du 30 novembre 2023 sur un avant-projet d'ordonnance et deux avant-projets de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant le cadre de la Responsabilité Elargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages' et avis C.E. 78.112/VR du 15 octobre 2025 sur un avant-projet de décret de la Région flamande, un avant-projet de décret de la Région wallonne et un avant-projet d'ordonnance 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant le cadre de la Responsabilité Élargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages'.

‡LW-AFMZQAJDE-HIEJGVT‡

Dans le cas où une amende est imposée par un fonctionnaire régional dans le cadre des articles 37-38, Nous sommes partis du principe que la législation régionale en matière d'inspection environnementale s'applique. Il y une lacune.

Dans le cas où une amende est imposée par un membre du secrétariat permanent dans le cadre des articles 37-38, il n'est pas prévu à qui revient cette amende. Nous sommes partis du principe qu'un tel cas ne se présenterai pas. Il y une lacune.

Pour les amendes dans le cadre de l'article 27, §3, également, il n'est prévu nulle part à qui revient cette amende. Il y une lacune ».

Comme l'a confirmé le délégué, force est de constater qu'il n'est pour l'heure pas possible de déterminer clairement quelle partie des amendes administratives concernées est précisément attribuée à la Région de Bruxelles-Capitale, en l'absence d'une disposition claire dans l'accord de coopération en projet qui fixe la manière dont ces amendes administratives sont réparties entre les régions. On peut donc s'interroger sur l'applicabilité du dispositif en projet. C'est pourquoi le Conseil d'État recommande d'intégrer dans l'accord de coopération en projet un mécanisme qui règle la répartition des amendes administratives entre les régions.

4.4. L'avant-projet ne pourra être soumis pour avis de manière recevable qu'après la signature, au nom des parties concernées, de la version définitive du projet d'accord de coopération précité.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Eline YOSHIMI Pierre LEFRANC

‡LW-AFMZQAJDE-HIEJGVT‡