



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.587/1
van 22 december 2022

avis 72.587/1
du 22 décembre 2022

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'betreffende de
interventiemodaliteiten van het
Gewestelijk Agentschap voor
Netheid als exclusieve
overheid belast met de
fabricage en verdeling van de
afvalzakken en -containers
aangeboden aan de ophaling'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région
de Bruxelles-Capitale 'relatif
aux modalités d'intervention
de l'Agence régionale pour la
propreté comme autorité
exclusive chargée de la
fabrication et de la distribution
des sacs et conteneurs de
déchets présentés à la collecte'

Op 22 november 2022 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 ‘betreffende de interventiemodaliteiten van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid als exclusieve overheid belast met de fabricage en verdeling van de afvalzakken en -containers aangeboden aan de ophaling’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 15 december 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, 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 22 december 2022.

*

Le 22 novembre 2022, 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 ‘relatif aux modalités d'intervention de l'Agence régionale pour la propreté comme autorité exclusive chargée de la fabrication et de la distribution des sacs et conteneurs de déchets présentés à la collecte’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 15 décembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, 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 22 décembre 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot de vaststelling van de interventiemodaliteiten van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid (hierna: het Agentschap) dat als exclusieve overheid is belast met de fabricage en verdeling van de afvalzakken en -containers aangeboden aan de ophaling.¹

De ontworpen regeling bestaat uit vijf titels. Titel 1 betreft de algemene bepalingen; titel 2 regelt de bepalingen betreffende de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen met een woonplaats of verblijfplaats in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest; titel 3 behelst de bepalingen betreffende de producenten of houders van andere afvalstoffen dan huishoudelijke, waarvan de afvalophaling wordt verzekerd door het Agentschap via een ophaalcontract; titel 4 bevat de overgangsbepalingen betreffende de producenten en houders van huishoudelijke afvalstoffen met een woonplaats of verblijfplaats in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en titel 5 bepaalt de inwerkingtreding van het te nemen besluit.

3. Voor de ontworpen regeling wordt rechtsgrond ontleend aan artikel 4, § 1, 9°, van de ordonnantie van 19 juli 1990 ‘houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid’², waaraan wordt gerefereerd in het eerste lid van de aanhef van het te nemen besluit.

¹ Het om advies voorgelegde ontwerp hangt samen met de adviesaanvraag 72.584/1 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de ophaalmodaliteiten van toepassing op de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2000 tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Regering’, 72.586/1 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot vaststelling van de tarifiering van de prestaties van het Gewestelijk Agentschap voor Netheid van toepassing op de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ en 72.588/1 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de terugvordering van de door het Gewestelijk Agentschap voor Netheid gemaakte kosten in het kader van het afvalstoffenbeheer bij inbreuk of achtergelaten afvalstoffen’.

² Artikel 3 van diezelfde ordonnantie richt het Agentschap op en luidt:
“§ 1. Er wordt een instelling van openbaar nut opgericht onder de benaming ‘Net Brussel, Gewestelijk Agentschap voor Netheid’, hierna genoemd het Agentschap.

Het Agentschap bezit rechtspersoonlijkheid.

§ 2. In artikel 1, A, van de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut, wordt in alfabetische volgorde volgende vermelding ingevoegd: ‘Net Brussel, Gewestelijk Agentschap voor Netheid’.”

VORMVEREISTEN

4. 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.

De gemachtigde bevestigt dat deze aanmelding niet heeft plaatsgevonden.

Artikel 1, lid 1, f), eerste alinea, 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 volumeverplichtingen voor de afvalzakken en containers (artikel 6³ van het ontwerp) en de etiketteringen (de artikelen 5 en 14⁴ van het ontwerp) betreffen technische voorschriften in de zin van die richtlijn, zodat de aanmeldingsprocedure dient te worden doorlopen.

Bij die aanmelding overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de voormelde richtlijn moet ook rekening worden gehouden met de *standstill*-periode bedoeld in artikel 6.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van dit vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Diverse bepalingen van het ontwerp vermelden dat informatie (enkel) wordt bekendgemaakt op de website van het Agentschap.⁵

Het kan niet worden uitgesloten dat bepaalde van deze informatie een reglementair karakter heeft. Gelet op artikel 190 van de Grondwet, moeten die reglementaire bepalingen nochtans in beginsel in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt om verbindend te zijn.

³ Artikel 6 van het ontwerp legt volumevoorschriften op waaraan zakken en containers moeten voldoen.

⁴ Artikelen 5 en 14 van het ontwerp leggen het logo van het Agentschap op samen met de pictogrammen en aanwijzingen vermeld door het Agentschap.

⁵ Zie de artikelen 4, § 3, tweede lid, 5, 6, § 3, tweede lid, 7, eerste lid, 9, tweede lid, 13, § 2, tweede lid, 14, eerste lid, 15, eerste lid, en 16, tweede lid, van het ontwerp.

De bekendmaking op de website van het Agentschap klemmt des te meer omdat de artikelen 10, eerste lid, en 17, eerste lid, van het ontwerp (die een parafrasering vormen van artikel 10/2, § 1, van de ordonnantie van 19 juli 1990) bepalen dat inbreuken op de opgesomde artikelen en hun uitvoeringsmaatregelen worden vastgesteld en vervolgd overeenkomstig het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven en milieuaansprakelijkheid. Deze bepalingen, die een reglementair karakter hebben, kunnen bijgevolg niet louter op de genoemde website worden bekendgemaakt.

5.2. Door de ontworpen regeling worden een aantal bevoegdheden gedelegeerd.

Naast delegaties aan het Agentschap om bepalingen op te nemen in (bijzondere) bestekken (artikelen 5 en 7, eerste lid, van het ontwerp), in bestelbons en ophaalcontracten (artikelen 9, tweede lid, en 16, tweede lid, van het ontwerp), bevat de ontworpen regeling ook bepalingen van niet nader gespecificeerde machtigingen (artikelen 4, § 3, eerste lid, 6, § 3, eerste lid, en 13, § 2, eerste lid, van het ontwerp)⁶, die in zoverre ze niet zouden kunnen beschouwd worden als delegaties aan het Agentschap, dienen te worden verduidelijkt.

Sommige van deze machtigingen zijn verbonden met de bekendmaking van bepaalde informatie op de website.⁷

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals het Agentschap, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen, moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.⁸

⁶ Luidens deze bepaling kunnen andere distributiekkanalen worden vastgelegd, zonder dat effectief wordt bepaald wie deze kan vastleggen.

⁷ Bij wijze van voorbeeld: de artikelen 5, 6, § 3, eerste lid, 9, tweede lid, 13, § 2, eerste lid, 15, eerste lid, 16, tweede lid, van het ontwerp.

⁸ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33, 105 en 108 van de Grondwet verzetten zich niet ertegen dat, in een bepaalde technische materie, de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een autonome administratieve overheid die zowel aan de jurisdictionele controle als aan de parlementaire controle is onderworpen, en verbieden de wetgever niet om delegaties te verlenen aan een uitvoerend orgaan, op voorwaarde dat die betrekking hebben op de uitvoering van maatregelen waarvan het doel door de bevoegde wetgever is bepaald, in het bijzonder in technische en ingewikkelde materies.”; zie GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.8.4: “Artikel 33 van de Grondwet en artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 [tot hervorming der instellingen] staan niet eraan in de weg dat de wetgever specifieke uitvoerende bevoegdheden toevertrouwt aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen.” Zie ook GwH 14 mei 2020, nr. 67/2020, B.41.2: “Een delegatie aan een gedecentraliseerde openbare instelling die aan een bestuurlijk toezicht en aan een rechterlijke toetsing is onderworpen is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven

BIJZONDERE OPMERKINGENArtikelen 2, 10 en 17

6. Deze artikelen vormen een parafrasering van een hogere rechtsnorm, met name van de artikelen 4, § 1, 9°, (artikel 2 van het ontwerp) en 10/2 (de artikelen 10 en 17 van het ontwerp) van de ordonnantie van 19 juli 1990.

Bepalingen van een hogere regeling in herinnering brengen door ze over te nemen of te parafraseren in een lagere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever het desbetreffende voorschrift kan wijzigen. Ook kan die werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van dat voorschrift.

Een herhaling van wetskrachtige bepalingen in een uitvoeringsbesluit, zoals een besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, kan dan ook alleen maar worden gebillijkt in zoverre ze noodzakelijk is voor de leesbaarheid van dat besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de relevante hogere regel het aangewezen middel zal zijn om de aard van die regel herkenbaar te houden (“overeenkomstig artikel ...”).

De redactie van de desbetreffende ontworpen bepalingen moet dienovereenkomstig worden aangepast en de strekking ervan moet verenigbaar zijn met die van de overgenomen hogere regels. Een herneming van een hogere regel zonder meerwaarde valt af te raden.⁹

Artikel 4

7. Artikel 4, § 1, van het ontwerp bepaalt dat het Agentschap de verdeling van de zakken toevertrouwt aan elke verdeler die bij hem een bestelling plaatst en dat het centraliseert en onderhandelt met de aankoopcentrales van de grote en kleine distributie en met elke andere verdeler, die vervolgens instaan voor de terbeschikkingstelling bij de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen met een woonplaats of verblijfplaats in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.”

⁹ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgeving en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 80.

Ernaar gevraagd over welke elementen er wordt onderhandeld, of deze ook een financieel aspect behelzen en of het de bedoeling is dat er in een vergoeding wordt voorzien voor de aankoopcentrales en verdelers, antwoordde de gemachtigde:

“Les éléments qui seront traités dans le cadre des commandes faites par les distributeurs sont :

Les nombres et types de sacs de déchets ménagers commandés et achetés ;

Les prix auxquels l'Agence vendra les sacs de déchets ménagers aux distributeurs.

Les distributeurs étant des entreprises commerciales, il est normal qu'ils prennent une marge minimale.”

In het belang van de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de regelgeving, verdient het aanbeveling om in artikel 4, § 1, van het ontwerp te expliciteren dat de onderhandelingen eveneens een financieel luik inhouden.

Artikel 18

8. In artikel 18, eerste lid, van het ontwerp dient het woord “Regering” te worden vervangen door het woord “Minister”, aangezien krachtens artikel 19 van het ontwerp het de minister is die de inwerkingtreding bepaalt van titel 2 indien deze datum uiterlijk op 1 januari 2026 valt.

Slotopmerking

9. Het ontwerp moet worden aangevuld met een uitvoeringsbepaling.

*

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

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de fixer les modalités d'intervention de l'Agence régionale pour la propreté (ci-après : l'Agence) qui, comme autorité exclusive, est chargée de la fabrication et de la distribution des sacs et conteneurs de déchets présentés à la collecte ¹.

La réglementation en projet est composée de cinq titres. Le titre 1^{er} concerne les dispositions générales ; le titre 2 règle les dispositions relatives aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers justifiant d'un domicile ou d'une résidence en Région de Bruxelles-Capitale ; le titre 3 comprend les dispositions relatives aux producteurs ou détenteurs de déchets autres que ménagers dont la collecte des déchets est assurée par l'Agence via un contrat de collecte ; le titre 4 contient les dispositions transitoires relatives aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers justifiant d'un domicile ou d'une résidence en Région de Bruxelles-Capitale et le titre 5 fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté envisagé.

3. La réglementation en projet tire son fondement juridique de l'article 4, § 1^{er}, 9^o, de l'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création de l'Agence régionale pour la propreté' ², visée au premier alinéa du préambule de l'arrêté envisagé.

FORMALITÉS

4. 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

¹ Le projet soumis pour avis est lié aux demandes d'avis 72.584/1 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif aux modalités de collecte applicables aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers en Région de Bruxelles-Capitale et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement', 72.586/1 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'fixant la tarification des prestations de l'Agence régionale pour la propreté applicable aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers en Région de Bruxelles-Capitale' et 72.588/1 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif au recouvrement des coûts exposés par l'Agence régionale pour la propreté dans le cadre de la gestion des déchets en cas d'infraction ou d'abandon'.

² L'article 3 de cette ordonnance crée l'Agence et s'énonce comme suit :
« § 1^{er}. Il est créé un organisme d'intérêt public intitulé 'Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la propreté' ci-après dénommé l'Agence.

L'Agence est dotée de la personnalité juridique.

§ 2. À l'article 1^{er}, A, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, est insérée, selon l'ordre alphabétique, la mention suivante : 'Bruxelles-Propreté, Agence régionale pour la propreté' ».

l'information', tout projet fixant une règle technique doit être communiqué « immédiatement » à la Commission européenne.

Le délégué a confirmé que cette notification n'a pas eu lieu.

L'article 1^{er}, paragraphe 1, f), alinéa 1^{er}, de la directive précitée, définit une règle technique comme étant « 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 obligations en matière de volumes en projet pour les sacs de déchets et les conteneurs (article 6³ du projet) et les étiquetages (articles 5 et 14⁴ du projet) concernent des règles techniques au sens de cette directive, si bien que la procédure de notification doit être mise en œuvre.

Lors de cette communication prévue par l'article 5, paragraphe 1, de la directive précitée, il faut également tenir compte de la période de *standstill* visée à l'article 6.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5.1. Différentes dispositions du projet mentionnent que les informations sont (uniquement) publiées sur le site web de l'Agence⁵.

On ne peut exclure que certaines de ces informations aient un caractère réglementaire. Or, eu égard à l'article 190 de la Constitution, elles doivent, en principe, être publiées au Moniteur belge pour être contraignantes.

La publication sur le site web de l'Agence s'impose d'autant que les articles 10, alinéa 1^{er}, et 17, alinéa 1^{er}, du projet (qui forment une paraphrase de l'article 10/2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 juillet 1990) prévoient que les infractions aux articles énumérés et à leurs arrêtés d'exécution sont constatées et poursuivies conformément au Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la

³ L'article 6 du projet impose des prescriptions de volumes auxquelles les sacs et conteneurs doivent répondre.

⁴ Les articles 5 et 14 du projet imposent le logo de l'Agence ainsi que les pictogrammes et indications mentionnés par l'Agence.

⁵ Voir les articles 4, § 3, alinéa 2, 5, 6, § 3, alinéa 2, 7, alinéa 1^{er}, 9, alinéa 2, 13, § 2, alinéa 2, 14, alinéa 1^{er}, 15, alinéa 1^{er}, et 16, alinéa 2, du projet.

responsabilité environnementale. Par conséquent, ces dispositions, qui ont un caractère réglementaire, ne peuvent pas être purement et simplement publiées sur le site web précité.

5.2. La réglementation en projet délègue un certain nombre de compétences.

Outre des délégations permettant à l'Agence d'inscrire des dispositions dans des cahiers (spéciaux) des charges (articles 5 et 7, alinéa 1^{er}, du projet), dans des bons de commandes et des contrats de collecte (articles 9, alinéa 2, et 16, alinéa 2, du projet), la réglementation en projet contient également des dispositions d'habilitations qui ne sont pas spécifiées plus avant (articles 4, § 3, alinéa 1^{er}, 6, § 3, alinéa 1^{er}, et 13, § 2, alinéa 1^{er}, du projet) ⁶ et qui, dans la mesure où elles ne pourraient pas être considérées comme des délégations à l'Agence, doivent être précisées.

Certaines de ces habilitations sont liées à la publication de certaines informations sur le site web ⁷.

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme l'Agence, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique ⁸.

⁶ Selon ces dispositions, d'autres canaux de distribution peuvent être arrêtés, sans qu'il soit effectivement défini qui peut les arrêter.

⁷ À titre d'exemple : les articles 5, 6, § 3, alinéa 1^{er}, 9, alinéa 2, 13, § 2, alinéa 1^{er}, 15, alinéa 1^{er}, 16, alinéa 2, du projet.

⁸ Comparez avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4, et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C. 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2 : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticles 2, 10 et 17

6. Ces articles paraphrasent une norme supérieure, à savoir les articles 4, § 1^{er}, 9°, (article 2 du projet) et 10/2 (articles 10 et 17 du projet) de l'ordonnance du 19 juillet 1990.

On évitera de rappeler des dispositions d'une norme hiérarchiquement supérieure en les reproduisant ou en les paraphrasant dans un acte de valeur inférieure. Un tel procédé est non seulement superflu d'un point de vue normatif, dès lors qu'il ne crée aucune nouvelle norme, mais il est également susceptible de semer la confusion quant à la nature exacte de la prescription énoncée dans l'acte de valeur inférieure et il risque notamment de faire oublier par la suite que seul le législateur supérieur est en droit de modifier la prescription concernée. L'utilisation de ce procédé peut également semer la confusion au sujet du moment de l'entrée en vigueur de cette prescription.

Rappeler des dispositions législatives dans un arrêté d'exécution, tel qu'un arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, ne peut dès lors se justifier que pour autant que la lisibilité de cet arrêté le commande, auquel cas il est judicieusement fait référence de manière explicite à la norme supérieure adéquate afin que la nature de cette dernière demeure identifiable (« conformément à l'article... »).

On adaptera en conséquence l'énoncé des dispositions en projet concernées et leur portée devra être compatible avec celle de la norme supérieure reproduite. Il est déconseillé de reproduire une norme supérieure sans valeur ajoutée⁹.

Article 4

7. L'article 4, § 1^{er}, du projet dispose que l'Agence confie la distribution des sacs à tout distributeur qui passe commande auprès d'elle et qu'elle centralise et traite avec les centrales d'achat de la grande et de la petite distribution et avec tout autre distributeur, lesquels assurent ensuite la mise à disposition auprès des producteurs ou détenteurs de déchets ménagers justifiant d'un domicile ou d'une résidence en Région de Bruxelles-Capitale.

Interrogé sur la question de savoir quels éléments font l'objet de négociations, s'ils comprennent aussi un aspect financier et si l'intention est de prévoir une indemnité pour les centrales d'achat et les distributeurs, le délégué a répondu ce qui suit :

« Les éléments qui seront traités dans le cadre des commandes faites par les distributeurs sont :

Les nombres et types de sacs de déchets ménagers commandés et achetés ;

Les prix auxquels l'Agence vendra les sacs de déchets ménagers aux distributeurs.

⁹ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 80.

Les distributeurs étant des entreprises commerciales, il est normal qu'ils prennent une marge minimale ».

Dans un souci de la sécurité juridique et de clarté de la réglementation, il est recommandé que l'article 4, § 1^{er}, du projet précise que les négociations comportent également un volet financier.

Article 18

8. À l'article 18, alinéa 1^{er}, du projet, on remplacera le mot « Gouvernement » par le mot « Ministre », dès lors qu'en vertu de l'article 19 du projet, c'est le ministre qui fixe l'entrée en vigueur du titre 2 si cette date tombe au plus tard le 1^{er} janvier 2026.

Observation finale

9. Le projet doit être complété par une disposition exécutoire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME