



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.561/16
van 6 maart 2024

avis 75.561/16
du 6 mars 2024

over

sur

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’

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

Op 6 februari 2024 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 zestiende kamer onderzocht op 27 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, 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 Tim CORTHAUT, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 maart 2024.

*

Le 6 février 2024, 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 certain 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 seizième chambre le 27 février 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, 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 de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Tim CORTHAUT, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 6 mars 2024.

*

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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest beoogt, enerzijds, instemming te verlenen met het Samenwerkingsakkoord ‘betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil’ (hierna: het samenwerkingsakkoord) (hoofdstuk 1, artikelen 1 en 2 van het voorontwerp) en, anderzijds, een wijziging aan te brengen aan de ordonnantie van 12 december 1991 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’ (hoofdstuk 2, artikel 3).

De wijziging van de ordonnantie van 12 december 1991 door artikel 3 van het voorontwerp, betreft de vervanging van artikel 2, 17°, van die ordonnantie, dat het Begrotingsfonds voor de preventie, sortering, hergebruik, recycling en nuttige toepassing van afvalstoffen heeft opgericht.

De adviesaanvraag is uitdrukkelijk beperkt tot dat artikel 3.

RETROACTA

3. Deze ordonnantie wordt voor de derde maal voor advies aan de afdeling Wetgeving voorgelegd.

De eerste maal, onder het nummer 74.614/VR, betrof het een gezamenlijke adviesaanvraag 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’.

Het advies analyseerde het samenwerkingsakkoord, maar besloot tot onontvankelijkheid van de adviesaanvraag voor wat de wijzigingen aan de ordonnantie van 12 december 1991 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’ betrof (artikel 3).

De tweede maal, onder het nummer 75.459/16, betrof het een adviesaanvraag met verzoek om spoedbehandeling over een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord [...] betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

voor zwerfvuil en houdende wijziging van de Ordonnantie van 12 december 1991 houdende oprichting van begrotingsfondsen’.

Het advies besloot tot de onontvankelijkheid van de adviesaanvraag om procedurele redenen.

ONDERZOEK VAN ARTIKEL 3 VAN HET VOORONTWERP

4. Artikel 8, § 1, eerste en tweede lid, van de organieke ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 23 februari 2006 ‘houdende de bepalingen die van toepassing zijn op de begroting, de boekhouding en de controle’ bepaalt het volgende:

“§ 1. In afwijking van artikel 4, § 3, kan een specifieke organieke ordonnantie begrotingsfondsen oprichten.

Voor elk begrotingsfonds worden er, via de bepalingen van deze specifieke ordonnantie, een of meerdere specifieke ontvangsten van de middelenbegroting van de diensten van de Regering gepreciseerd, die in kastermen worden toegewezen aan een of meerdere specifieke uitgaven van de algemene uitgavenbegroting van de diensten van de Regering.”

5. Artikel 3 van het voorontwerp vervangt de oprichtingsbepaling van het begrotingsfonds ‘Fonds voor de preventie, sortering, hergebruik, recycling en nuttige toepassing van afvalstoffen’ in artikel 2, 17°, van de ordonnantie van 12 december 1991.

De huidige toegewezen ontvangsten en specifieke uitgaven van dit fonds worden aangevuld met de ontvangsten en de uitgaven die gerelateerd zijn aan het samenwerkingsakkoord. De eerste bestemmingen van deze ontvangsten zijn het ‘Agentschap’² en ‘Leefmilieu Brussel’³. Beide zijn afzonderlijke rechtspersonen. Het ontworpen artikel 2, 17°, vierde lid tot laatste lid, van de ordonnantie van 12 december 1991 bepaalt waaraan die middelen kunnen worden uitgegeven eens ze aan hen zijn toegewezen. Dit doet dan ook de vraag rijzen in welke mate het hier om een begrotingsfonds gaat in de zin van de organieke ordonnantie van 23 februari 2006, nu de ontvangsten slechts indirect worden bestemd.

In de uitgavenbegroting van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor het begrotingsjaar 2024 wordt echter in een enkel bedrag voorzien voor het programma 003⁴, dat de financiering van zowel het Agentschap als Leefmilieu Brussel omvat, dat dan in het kader van het begrotingsfonds kan worden opgesplitst. Bijgevolg kan worden aangenomen dat het om een begrotingsfonds gaat zoals bedoeld in de voormelde ordonnantie. Het verdient niettemin aanbeveling om van de gelegenheid gebruik te maken om het ontworpen tweede lid aan te vullen

² Gewestelijk Agentschap voor Netheid, opgericht door de ordonnantie van 19 juli 1990 ‘houdende oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor netheid’.

³ De instelling van openbaar nut als bedoeld in artikel 1, § 1, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van Leefmilieu Brussel’, bekrachtigd bij artikel 41 van de wet van 16 juni 1989 ‘houdende diverse institutionele hervormingen’.

⁴ B.S. 7 februari 2024 (1^e editie), 13557.

met de woorden “met het oog op het vervullen van de hierna bepaalde taken”, zodat de uitgaven duidelijk aan de taken worden gelinkt.

6. In het ontworpen artikel 2, 17°, derde lid, van de ordonnantie van 12 december 1991 wordt voorzien in een delegatie aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om af te wijken van de verdeelsleutel in het ontworpen tweede lid. Hoewel die delegatie op zich niet onverenigbaar is met artikel 177, tweede lid, van de Grondwet, nu in de Uitgavenbegroting zoals hiervoor werd opgemerkt een bedrag wordt vermeld dat zowel bestemd is voor het agentschap als voor Leefmilieu Brussel, zodat de ordonnantiegever gewild moet hebben dat de Regering dat bedrag verder verdeelt, moet worden vastgesteld dat het onduidelijk is of van die delegatie ook gebruik kan worden gemaakt wanneer, zoals hier, in de Uitgavenbegroting zelf al een afwijkende verdeelsleutel is opgenomen.⁵ De delegatie heeft immers formeel enkel betrekking op het afwijken van het ontworpen tweede lid, en niet op afwijkingen van de Uitgavenbegroting. Dat moet minstens worden verduidelijkt in de memorie toelichting.

*

⁵ Zie artikel 94 van de ordonnantie van 22 december 2023 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting voor het begrotingsjaar 2024’:

“Art. 94. In afwijking van artikel 71 van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen, worden, voor het door deze ordonnantie bestreken begrotingsjaar, de inkomsten uit de in artikel 40 van genoemde ordonnantie bedoelde belasting voor maximaal 89 % verdeeld tussen het Agentschap en voor maximaal 11 % tussen het Instituut.”

Die bepaling is overigens ongelukkig geredigeerd, want de verwijzing naar artikel 71 van de ordonnantie van 14 juni 2012 moet eigenlijk worden gelezen als een verwijzing naar artikel 2, 17°, van de ordonnantie van 12 december 1991, dat bij artikel 71 van die ordonnantie van 14 juni 2012 werd ingevoegd, en bij dit voorontwerp wordt vervangen.

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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ¹ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet, d'une part, de porter 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' (ci-après : l'accord de coopération) (chapitre 1^{er}, articles 1^{er} et 2 de l'avant-projet) et, d'autre part, d'apporter une modification à l'ordonnance du 12 décembre 1991 'créant des fonds budgétaires' (chapitre 2, article 3).

La modification de l'ordonnance du 12 décembre 1991 par l'article 3 de l'avant-projet concerne le remplacement de l'article 2, 17^o, qui a créé le Fonds pour la prévention, le tri, le réemploi, le recyclage et la valorisation des déchets.

La demande d'avis est expressément limitée à cet article 3.

RÉTROACTES

3. Cette ordonnance est soumise pour la troisième fois à l'avis de la section de législation.

La première fois, sous le numéro 74.614/VR, il s'agissait d'une demande d'avis conjointe 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 Élargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages'.

L'avis a analysé l'accord de coopération, mais a conclu à l'irrecevabilité de la demande d'avis en ce qui concerne les modifications de l'ordonnance du 12 décembre 1991 'créant des fonds budgétaires' (article 3).

La deuxième fois, sous le numéro 75.459/16, il s'agissait d'une demande d'avis urgente sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale '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'avis a conclu à l'irrecevabilité de la demande d'avis pour des motifs de procédure.

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

EXAMEN DE L'ARTICLE 3 DE L'AVANT-PROJET

4. L'article 8, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de l'ordonnance organique de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 février 2006 'portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle' s'énonce comme suit :

« § 1^{er}. Par dérogation à l'article 4, § 3, une ordonnance organique spécifique peut créer des fonds budgétaires.

Pour chaque fonds budgétaire, il est précisé, par les dispositions de cette ordonnance spécifique, une ou plusieurs recettes spécifiques du budget des voies et moyens des services du Gouvernement qui sont affectées, en termes de caisse, à une ou plusieurs dépenses spécifiques du budget général des dépenses des services du Gouvernement ».

5. L'article 3 de l'avant-projet remplace la disposition portant création du fonds budgétaire 'Fonds pour la prévention, le tri, le réemploi, le recyclage et la valorisation des déchets' à l'article 2, 17°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991.

Les recettes affectées et dépenses spécifiques actuelles de ce fonds sont complétées des recettes et dépenses en lien avec l'accord de coopération. Les premiers destinataires de ces recettes sont l'Agence² et 'Bruxelles Environnement'³. Tous deux sont des personnes morales distinctes. L'article 2, 17°, alinéa 4 au dernier alinéa, en projet, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 détermine à quelles dépenses ces moyens peuvent être consacrés, une fois qu'ils leur ont été affectés. Cette situation pose dès lors la question de savoir dans quelle mesure il s'agit en l'espèce d'un fonds budgétaire au sens de l'ordonnance organique du 23 février 2006, les dépenses n'étant qu'indirectement affectées.

Or, le budget des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2024 prévoit un montant unique pour le programme 003⁴, qui comprend le financement tant de l'Agence que de Bruxelles Environnement, qui peut alors être réparti dans le cadre du fonds budgétaire. Il peut dès lors être admis qu'il s'agit d'un fonds budgétaire au sens de l'ordonnance précitée. Il est néanmoins recommandé de mettre l'occasion à profit pour compléter l'alinéa 2 en projet par les mots « dans le but d'accomplir les missions définies ci-après », afin que les dépenses soient clairement rattachées aux missions.

6. L'article 2, 17°, alinéa 3, en projet, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 contient une délégation au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale lui permettant de déroger à la clé de répartition prévue à l'alinéa 2 en projet. Bien que cette délégation ne soit pas en elle-même incompatible avec l'article 177, alinéa 2, de la Constitution, dès lors que le Budget des dépenses, ainsi qu'il a été observé ci-dessus, mentionne un montant affecté tant à l'Agence qu'à Bruxelles Environnement, de sorte que le législateur régional bruxellois a dû vouloir que le Gouvernement répartisse ce montant, force est de constater qu'il n'apparaît pas clairement si on peut également

² L'Agence régionale pour la propreté, créée par l'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création de l'Agence régionale pour la propreté'.

³ L'organisme d'intérêt public visé par l'article 1^{er}, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant Bruxelles Environnement', confirmé par l'article 41 de la loi du 16 juin 1989 'portant diverses réformes institutionnelles'.

⁴ M.B. 7 février 2024 (1^e édition), 13557.

recourir à cette délégation lorsque, comme en l'espèce, le Budget des dépenses contient lui-même déjà une clé de répartition dérogatoire ⁵. En effet, formellement, la délégation concerne uniquement la dérogation à l'alinéa 2 en projet, et non les dérogations au Budget des dépenses. Ce point doit au moins être clarifié dans l'exposé des motifs.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

⁵ Voir l'article 94 de l'ordonnance du 22 décembre 2023 'contenant le Budget général des Dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2024' :

« Art. 94. Par dérogation à l'article 71 de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets, pour l'exercice visé par la présente ordonnance, les recettes de la taxe visées à l'article 40 de ladite ordonnance sont réparties entre l'Agence à concurrence de 89 % et l'institut à concurrence de 11 % des montants disponibles ».

Au demeurant, cette disposition est rédigée d'une manière peu heureuse car la référence à l'article 71 de l'ordonnance du 14 juin 2012 doit en fait se lire comme une référence à l'article 2, 17°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991, qui a été inséré par l'article 71 de cette ordonnance du 14 juin 2012, et est remplacé par l'avant-projet à l'examen.