



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.842/16
van 23 mei 2024

avis 75.842/16
du 23 mai 2024

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'houdende
wijziging van de ordonnantie
van 14 juni 2012 betreffende
afvalstoffen'

un avant-projet d'ordonnance
'portant modification de
l'ordonnance du 14 juin 2012
relative aux déchets'

Op 8 maart 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 wijziging van de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 14 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Allan MAGEROTTE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 mei 2024.

*

Le 8 mars 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 modification de l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets’.

L'avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 14 mai 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 Allan MAGEROTTE, auditeur adjoint.

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 f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 23 mai 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 toegespitst op 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

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe wijzigingen aan te brengen in de ordonnantie van 14 juni 2012 ‘betreffende afvalstoffen’ (hierna: ordonnantie afvalstoffen).

3. De voornaamste drie wijzigingen betreffen:

- het naargelang het geval verplichten of aanmoedigen van winkels om onverkochte voedingswaren te schenken of te verkopen;
- het machtigen van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de Regering) om de verspreiding van door haar bepaalde publicaties te verbieden;
- het machtigen van de Regering om aan bepaalde inrichtingen of ondernemingen de verplichting van milieuvergunning of aangifte niet op te leggen.

Deze voorgenomen wijzigingen houden volgens de memorie van toelichting verband met een sterkere preventie van de productie van afvalstoffen.²

4. Artikel 2 van het voorontwerp verduidelijkt dat het voorontwerp de gedeeltelijke omzetting vormt 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’.

Artikel 3 voegt drie nieuwe definities toe in de ordonnantie afvalstoffen met het oog op de regeling inzake het schenken en verkopen van onverkochte voedingswaren. De begrippen “onverkochte voedingswaren” en “caritatieve organisaties” worden gedefinieerd op basis van het koninklijk besluit nr. 59 van 18 mei 2020 ‘met betrekking tot de onttrekking van handelsgeschenken van geringe waarde en de onttrekking voor liefdadigheidsdoeleinden van voedingsmiddelen en levensnoodzakelijke niet-voedingsmiddelen andere dan goederen die op duurzame wijze kunnen worden gebruikt, wat de belasting over de toegevoegde waarde betreft’. Het begrip “bedrijven en andere organismen” wordt bijkomend gedefinieerd.

Artikel 4 brengt drie wijzigingen aan in artikel 16 van de ordonnantie afvalstoffen.

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

² Preventie staat luidens artikel 6 van de ordonnantie afvalstoffen principieel bovenaan in de afvalhiërarchie die gehanteerd dient te worden bij het opstellen van wetgeving en beleidsinitiatieven.

- In de tweede paragraaf wordt een materiële vergissing verbeterd (verwijzing naar het punt 10° in plaats van 12°).
- In de derde paragraaf wordt het punt 7° vervangen.³ Onverkochte voedingswaren worden prioritair geschonken aan caritatieve organisaties. In ondergeschikte orde worden ze geschonken of verkocht aan andere bedrijven en “organismen”. Voedingswinkels gericht op kleinhandel met een totale oppervlakte van 1000 m² of meer worden daartoe verplicht. Andere voedingswinkels gericht op kleinhandel worden daartoe slechts aangemoedigd.

Er wordt bepaald dat een overeenkomst wordt gesloten tussen de winkel en de ontvanger van de voedingswaren waarbij de Regering wordt gemachtigd om deze nader te regelen.

De datum van onttrekking valt minstens 1 dag voor het bereiken van de houdbaarheidsdatum van het product. Bij gebrek aan houdbaarheidsdatum bepaalt de Regering de datum van onttrekking.

Ter vrijwaring van de veiligheid van de voedselketen wordt verwezen naar verordening (EG) 852/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘inzake levensmiddelenhygiëne’, het koninklijk besluit van 13 juli 2014 ‘betreffende levensmiddelenhygiëne’, en de omzendbrief van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen van 23 maart 2023 ‘betreffende donaties van levensmiddelen’. Schadelijke voedingswaren in de zin van het koninklijk besluit van 3 januari 1975 ‘betreffende voedingswaren en -stoffen die gelden als schadelijk verklaard’ mogen niet worden geschonken.

- Er wordt een vierde paragraaf ingevoegd waarbij de Regering wordt gemachtigd om de gepaste uitvoeringsmaatregelen te nemen om: 1) de verspreiding van publicaties die zij definieert en volgens de vormen die zij bepaalt te verbieden (ofwel wanneer bezwaar werd geuit om deze te ontvangen,⁴ ofwel wanneer geen toestemming werd gegeven om deze te ontvangen); 2) de types en kenmerken van die publicaties te bepalen; 3) te bepalen op welke manier en plaats deze publicaties worden verspreid of achtergelaten.

³ Artikel 16, § 3, 7°, van de ordonnantie afvalstoffen voorziet erin dat de Regering ter voorkoming van afvalproductie gepaste maatregelen neemt die het minstens mogelijk maken om voedselschenken en andere herverdeling voor menselijke consumptie aan te moedigen, waarbij het menselijk gebruik voorrang heeft op diervoeding en herverwerking tot niet voor de voeding bestemde producten.

⁴ Artikel 7, § 1, van de ordonnantie van 22 april 1999 ‘betreffende het voorkomen en het beheer van afval van producten in papier en/of karton’ voorziet erin dat de Regering ervoor zorgt dat er, onder meer in de gemeentehuizen, gratis twee soorten zelfklevers worden verdeeld die op de brievenbussen kunnen worden aangebracht en waarmee de bewoners te kennen geven dat zij:

1° geen reclaimedrukwerk noch kosteloze informatiebladen wensen te ontvangen;

2° of kosteloze informatiebladen maar geen reclaimedrukwerk wensen te ontvangen.

Artikel 7, § 2, van die ordonnantie bepaalt dat het verboden is reclaimedrukwerk of kosteloze informatiebladen in de bussen te steken als dit in strijd is met de vermeldingen op de brievenbus.

Artikel 5 vult artikel 38, eerste lid, van de ordonnantie afvalstoffen aan. De Regering wordt gemachtigd te beslissen dat de verplichting van milieuvergunning of aangifte niet wordt opgelegd aan inrichtingen of ondernemingen die bepaalde nuttige toepassingen van ongevaarlijk afval uitvoeren (sortering en/of voorbereiding van hergebruik van de afvalstoffen).

Artikel 6 brengt wijzigingen aan in artikel 49, eerste lid, van de ordonnantie afvalstoffen dat strafrechtelijke sancties bevat. Naast enkele materiële verbeteringen wordt het artikel in die zin gewijzigd dat ook strafbaar zullen zijn:

- het niet naleven van de voorwaarden inzake bijproduct (ontworpen artikel 49, eerste lid, 7°) en de einde-afvalstatus (ontworpen artikel 49, eerste lid, 8°) gesteld door de ordonnantie afvalstoffen en de procedures in dat verband vastgesteld door de Regering;
- het verspreiden van publicaties in strijd met artikel 16, § 4, van de ordonnantie afvalstoffen en de uitvoeringsmaatregelen daarvan (ontworpen artikel 49, eerste lid, 10°).

VORMVEREISTEN

5. Artikel 25, lid 1, van richtlijn 2008/98/EG vereist dat wanneer een lidstaat vrijstellingen overeenkomstig artikel 24 wenst te verlenen, hij voor elk type activiteit algemene voorschriften vastlegt waarin wordt gespecificeerd op welke soort en hoeveelheid afvalstoffen een vrijstelling betrekking heeft en welke verwerkingsmethode moet worden gebruikt. Artikel 25, lid 3, verplicht lidstaten de Commissie in kennis te stellen van de algemene voorschriften met betrekking tot vrijstellingen inzake een vergunning voor de verwerking van afval.

Artikel 5 van het voorontwerp machtigt de Regering om te beslissen dat de verplichting van milieuvergunning of aangifte niet wordt opgelegd aan inrichtingen of ondernemingen die bepaalde nuttige toepassingen van ongevaarlijk afval uitvoeren. Gevraagd waar de algemene voorschriften bedoeld in richtlijn 2008/98/EG worden opgenomen vermits deze niet in het voorontwerp zelf vervat zijn, verduidelijkte de gemachtigde:

“Deze voorschriften zullen worden aangenomen in een besluit van de regering tot wijziging van de Brudalex (Besluit van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen). Zoals aangegeven in de nota aan de regering, om procedures in te voeren voor de erkenning van de einde-afvalstatus in Brudalex, moest de ordonnantie betreffende afvalstoffen worden gewijzigd. Er moet in artikel 38 van de ordonnantie betreffende afvalstoffen een machtiging voor de Regering ingevoerd worden om bepaalde inrichtingen voor de verwerking van gevaarlijke⁵ afvalstoffen vrij te stellen van een milieuvergunning of aangifte als zij door hun nuttige toepassing afval opnieuw de status van product geven. Dit zal de toekenning van de einde-afvalstatus (ook ‘End-Of-Waste’-status genoemd) vergemakkelijken.

Deze wijziging van de ordonnantie betreffende afvalstoffen is nodig zodat de Brudalex in de nabije toekomst kan worden gewijzigd door er concrete procedures voor het toekennen van de einde-afvalstatus en procedures voor hergebruik en bijproducten aan toe te voegen.”

⁵ De gemachtigde heeft bevestigd dat “niet-gevaarlijke” wordt bedoeld.

Gelet op de antwoorden van de gemachtigde kan worden aangenomen dat het inderdaad de bedoeling is van de stellers van het voorontwerp om de in de richtlijn bedoelde voorschriften pas bij uitvoeringsbesluit te laten aannemen, zodat het voorontwerp nog niet ter kennis van de Commissie dient te worden gebracht. Dit zal wel dienen te gebeuren voor de besluiten die voor elk type activiteit de bedoelde algemene voorschriften vastleggen waarin wordt gespecificeerd op welke soort en hoeveelheid afvalstoffen een vrijstelling betrekking heeft en welke verwerkingsmethode moet worden gebruikt.

Met het oog op een richtlijnconforme uitvoering, strekt het tot aanbeveling om de delegatie in het ontworpen artikel 38 tot het beslissen van een vrijstelling van vergunning of aangifte aan te vullen met een precisering dat voor elk type activiteit door de Regering voorschriften worden vastgelegd waarin wordt gespecificeerd op welke soort en hoeveelheid afvalstoffen een vrijstelling betrekking heeft en welke verwerkingsmethode moet worden gebruikt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Verplichting prioritair schenken onverkochte voedingswaren: verenigbaarheid met het eigendomsrecht en de vrijheid van handel en nijverheid

6. De verplichting van voedingswinkels gericht op kleinhandel met een totale oppervlakte van 1000 m² of meer om onverkochte voedingswaren te schenken/verkopen (artikel 4, 2°, van het voorontwerp) raakt het eigendomsrecht en brengt de ontworpen regeling binnen de werkingssfeer van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees verdrag voor de rechten van de mens (hierna: het Protocol). Dit komt neer op een vorm van het regelen van “het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang” in de zin van de tweede alinea van artikel 1 van het Protocol.

Om te voldoen aan de voorwaarden van de tweede alinea van artikel 1 van dat Protocol, dient een maatregel die het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang regelt, bij wet te worden vastgesteld, een legitiem doel na te streven dat in overeenstemming is met het algemeen belang en een “billijk evenwicht” tot stand te brengen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van de grondrechten van het individu. Om dat billijk evenwicht te kunnen realiseren moet er een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.⁶

Wat betreft de inmenging in het eigendomsrecht van de voedingswinkels gericht op kleinhandel met een totale oppervlakte van 1000 m² of meer, gaf de gemachtigde volgende verantwoording:

“En ce qui concerne d’abord la restriction au droit de propriété que la mesure implique, nous souhaitons vous faire part des observations suivantes.

⁶ Zie bijvoorbeeld adv.RvS 74.738/4 van 20 december 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest van 25 april 2024 ‘over de opwaardering en de occasionele opening voor het publiek van uitzonderlijke goederen’, opmerking 2.2; adv.RvS 72.928/2 van 29 maart 2023 over een voorstel van Waals decreet ‘insérant un article 13/1 dans le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d’habitation en vue d’interdire les expulsions locatives entre le 1^{er} novembre et le 15 mars’, opmerking 2.

- La Région agit ici dans le cadre de sa compétence en matière de protection environnement et de politique des déchets (loi sp. du 8 août 1980, art. 6, § 1er, II., 1° et 2°). Le droit à un environnement sain fait lui aussi l'objet d'une protection constitutionnelle (art. 23) et une multitude de traités visent à protéger l'environnement.
- La contribution du gaspillage alimentaire dans la crise climatique est fort importante, comme cela est illustré dans l'exposé des motifs. Ainsi : '(...) si l'on comptabilise les émissions générées le long du cycle du produit (production, transformation, distribution, etc.), le gaspillage alimentaire global représente de 24 % à 37 % de l'empreinte GES alimentaire mondiale (FAO, s. d.).'
- Il est donc pertinent d'adopter des mesures visant à restreindre la production de déchets alimentaires à une étape importante de leur création : l'apparition d'invendus alimentaires dans les grands magasins alimentaires.
- La Commission européenne pose les mêmes constats et soutient cette vision en introduction de ses Lignes directrices de l'Union sur les dons alimentaires (2017/C 361/01) (part., Section 1.1).
- En termes de restriction au droit de propriété, cette atteinte est fort limitée. En effet, selon COMEOS, les invendus représentent 1,5% de la totalité des marchandises alimentaires. Sur ces 1,5%, 91 % n'est pas en état de faire l'objet d'une consommation humaine et part en biofermentation ou vers d'autres filières similaires. Seuls 9% des 1,5%, soit 0,135%, est donné ou jeté. La restriction de la propriété se fait donc sur ces 0,135% ce qui est très peu.
- La valeur marchande de cette fraction est atténuée par la proximité de la fin de la période de consommation."

7. Door voedingswinkels gericht op kleinhandel met een totale oppervlakte van 1000 m² of meer te verplichten onverkochte voedingswaren te schenken/verkopen raakt het ontworpen artikel 4, 2°, eveneens aan de vrijheid van handel en nijverheid bedoeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'.⁷ Volgens het Grondwettelijk Hof kan de vrijheid van handel en nijverheid niet worden opgevat als een absolute vrijheid. Zij belet niet dat de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen wordt geregeld. De vrijheid van handel en nijverheid wordt alleen geschonden indien die vrijheid zou worden beperkt zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking kennelijk onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.⁸ Het beginsel van de vrijheid

⁷ De regeling kan ook een beperking inhouden van het recht van vrije dienstverrichting (artikelen 56 en volgende van het Verdrag 'betreffende de werking van de Europese Unie'), zodat ook rekening moet worden gehouden met de artikelen 16 en 17, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie die de vrijheid van ondernemerschap en het eigendomsrecht beschermen. Een beperking van het recht op vrije dienstverrichting moet een wettig doel nastreven, proportioneel zijn ten opzichte van dat doel en niet-discriminatoir. (Adv.RvS 71.933/3 van 4 november 2022 over een voorstel van decreet 'Vlaamse Codex Dierenwelzijn', opmerking 5).

⁸ GwH 23 januari 2014, nr. 6/2014, B.34; GwH 28 april 2016, nr. 56/2016, B.18.1-4; GwH 22 juni 2023, nr. 101/2023, B.8. Zie ook adv.RvS 57.067/3 van 20 maart 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 juni 2015 'houdende wijziging van het koninklijk besluit van 17 mei 2001 betreffende de toegestane ingrepen bij gewervelde dieren, met het oog op het nutsgebruik van de dieren of op de beperking van de voortplanting van de diersoort' (opmerking 6); adv.RvS 61.981/3 van 26 september 2017 dat heeft geleid tot de ordonnantie van 25 januari 2018 'tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren, ter invoering van een verbod op kermispony's' (opmerking 4); adv.RvS 64.020/2 van 16 november 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet 'houdende een verbod op het houden van pelsdieren en op het houden van dieren voor de productie van foie gras door middel van dwangvoeding' (opmerking 8) en adv.RvS 75.353/1 van 15 januari 2024 over een voorontwerp van decreet 'houdende diverse

van handel en nijverheid waarborgt onder meer de vrije uitoefening van beroepsactiviteiten, dat wil zeggen de mogelijkheid om de exploitatie van een onderneming met de middelen en volgens de werkwijze naar eigen keuze te garanderen.⁹

8. Het voorkomen van afvalproductie¹⁰ ter vrijwaring van het leefmilieu is een wettig doel.

In de nota aan de Regering wordt de praktijk van de supermarkten van “snelle verkoop” erkend. Volgens de stellers van het voorontwerp wordt die niet verhinderd, maar zal die wel één dag vroeger moeten plaatsvinden vermits voedingswaren als “onverkocht” zullen worden beschouwd op de dag vóór de uiterste houdbaarheidsdatum. De vraag blijft, ook wanneer de door de gemachtigde aangehaalde geringe kwantitatieve impact van de maatregel (“0,135 %” van de totaliteit van voedingswaren) wordt aangenomen, of het dwingend prioritair schenken of alternatief verkopen van onverkochte voedingswaren aan bepaalde bestemmingen en de daarmee gepaard gaande inmenging in het eigendomsrecht en de vrijheid van handel en nijverheid niet kennelijk onevenredig is.

Het voorontwerp voorziet dat de onverkochte voedingswaren prioritair worden geschonken aan caritatieve organisaties. De gemachtigde bevestigde dat slechts wanneer er geen interesse is van een caritatieve organisatie om een overeenkomst te sluiten voor de bedoelde schenking, de onverkochte voedingswaren subsidiair aan andere organisaties en bedrijven worden verkocht (aan een mindere prijs) of geschonken. Er kan echter niet spontaan worden ingezien hoe het verplicht prioritair schenken het nagestreefde doel van afvalvoorkoming beter zou dienen dan het prioritair alsnog te verkopen. Zowel de betrokken voedingswaren schenken als doorverkopen om te worden aangeboden of verwerkt, lijken bij te zullen dragen aan het doel van de afvalvoorkoming. Waar het voorontwerp het schenken aan caritatieve organisaties als prioritaire optie aanduidt, lijkt dit ingegeven door een (secundaire) solidariteitsoverweging. De stellers van het voorontwerp kunnen bij hun bevoegdheidsuitoefening inzake het afvalstoffenbeleid een ander, ondergeschikt doel nastreven. In de veronderstelling dat elk van de geboden opties de voedingswinkels op gelijke wijze toelaten afval te vermijden, heeft de secundaire doelstelling evenwel tot gevolg dat de inmenging in het eigendomsrecht en de vrijheid van handel en nijverheid verder gaat dan wanneer enkel de doelstelling van afvalpreventie zou worden nagestreefd. De vrijheid van de voedingswinkels om te bepalen hoe ze aan afvalpreventie wensen te doen, en daarbij eventueel voor de bedrijfseconomisch lucratievere optie te kiezen, wordt immers op een bijkomende manier beperkt.¹¹

bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin waaronder het verbod op winst op zorg’ (voetnoot 3).

⁹ Adv.RvS 38.690/2 van 6 juli 2005 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 15 juli 2005 ‘tot vaststelling van de minimumreferentieprijzen voor sigaretten’, 3.

¹⁰ Artikel 16, § 3, van de ordonnantie afvalstoffen.

¹¹ In dat verband moet worden opgemerkt dat de economische impact van de voorkeur van de stellers van het ontwerp voor schenken boven verkoop potentieel nog groter is dan het simpelweg wegvallen van potentiële inkomsten. Het wegschenken van levensmiddelen aan caritatieve organisaties is slechts onder strikte voorwaarden vrijgesteld van de betaling van de eindbelasting in het kader van de belasting op de toegevoegde waarde (zie artikel 12 van het BTW-wetboek, zoals uitgevoerd in het koninklijk besluit nr. 59 van 18 mei 2020 ‘met betrekking tot de onttrekking van handelsgeschenken van geringe waarde en de onttrekking voor liefdadigheidsdoeleinden van voedingsmiddelen en

De stellers van het voorontwerp moeten de keuzes in het licht van het voorgaande verantwoorden in de memorie van toelichting.

B. Verbod verspreiding publicaties: doelstelling en verenigbaarheid met de vrijheid van handel en nijverheid

9. De stellers van het voorontwerp machtigen de Regering om de verspreiding van publicaties te verbieden ofwel aan personen die uitdrukkelijk hun bezwaar om deze te ontvangen kenbaar hebben gemaakt, ofwel aan personen die hun toestemming om deze te ontvangen niet uitdrukkelijk kenbaar hebben gemaakt. Dat laatste beoogt het mogelijk te maken om het huidige systeem om te keren waardoor publicaties enkel in de brievenbus mogen worden achtergelaten bijvoorbeeld bij aanwezigheid van een specifieke sticker die daarmee instemt.

Volgens de nota aan de Regering en de toelichting bij artikel 4 van het voorontwerp beogen de stellers van het voorontwerp machtiging te verlenen om een “ja tegen reclame”-systeem te kunnen opzetten naast de bestaande machtiging in de ordonnantie van 22 april 1999 voor het “antireclamesysteem”. De toelichting stemt echter niet overeen met de tekst van artikel 4, 3°, van het voorontwerp dat de machtiging aan de Regering voor de voormelde systemen niet beperkt tot “kosteloze informatiebladen”¹² en “reclamedrukwerken”¹³, maar ze ook verleent voor het verbieden van de verspreiding van “publicaties”.¹⁴

Als het de bedoeling is om het “antireclamesysteem” en op termijn het “ja tegen reclame”-systeem te implementeren door middel van de ordonnantie afvalstoffen, zoals dat uit de nota aan de Regering en de toelichting van bij artikel 4 van het voorontwerp blijkt, dient artikel 4, 3°, van het voorontwerp te worden aangepast.

10. De stellers van het voorontwerp dienen bij die aanpassing er zich bewust van te zijn dat het invoeren van het “ja tegen reclame”-systeem een inmenging in de vrijheid van handel en nijverheid en de vrije dienstverrichting impliceert.

levensnoodzakelijke niet-voedingsmiddelen andere dan goederen die op duurzame wijze kunnen worden gebruikt, wat de belasting over de toegevoegde waarde betreft’, en verder toegelicht in de circulaire 2020/C/116 ‘betreffende het verstrekken voor liefdadigheidsdoeleinden van voedingsmiddelen en levensnoodzakelijke niet-voedingsmiddelen’). Ook in de vennootschapsbelasting hebben dergelijke schenkingen gevolgen (zie circulaire 2020/C/136 ‘over het verstrekken voor liefdadigheidsdoeleinden van voedingsmiddelen en levensnoodzakelijke niet-voedingsmiddelen’). Bijgevolg wordt aan de betrokken ondernemingen potentieel ook een bijkomende fiscale last opgelegd, waarmee bij de beoordeling van de proportionaliteit van de maatregel rekening moet worden gehouden. Zelfs als de schenker aan de voorwaarden voor een fiscale vrijstelling voldoet, gaat het verkrijgen ervan minstens gepaard met een significante administratieve last.

¹² Artikel 3, 1°, van de ordonnantie van 22 april 1999 luidt: “alle kosteloze publicaties die met een bepaalde regelmaat verschijnen, met uitzondering van die welke uitgegeven worden door een adverteerder of een groep adverteerders die zich met dat doel verenigd hebben, en die op jaarbasis ten minste 30% artikels met algemene informatie bevatten”.

¹³ Artikel 3, 2°, van de ordonnantie van 22 april 1999 luidt: “kosteloze publicaties met een handelsoogmerk niet bedoeld in 1° en ongeacht de wijze waarop ze verspreid worden”.

¹⁴ Volgens de toelichting is de machtiging aan de Regering om het type en de kenmerken van de publicaties te bepalen, enkel gegeven om een onderscheid te maken tussen de publicaties.

Wat betreft deze maatregel wordt in de nota aan de Regering volgende verantwoording gegeven ter beantwoording van ingewonnen adviezen:

“Het belangrijkste voordeel van het ‘ja tegen reclame’-systeem is dat het de hoeveelheid afval van papier en/of karton afkomstig van reclaimedrukwerk en de gratis informatiebladen aanzienlijk vermindert. In Amsterdam bijvoorbeeld ontving 50 % van de bewoners voor de invoering van de ‘ja tegen reclame’-sticker reclame (50% had een ‘antireclamesticker’) vergeleken met 20 % na de invoering van de maatregel (20 % had een ‘ja tegen reclame’-sticker aangebracht). Ook in Frankrijk en Montréal werden bemoedigende resultaten vastgesteld. Op dit moment zijn er geen plannen om een experiment zoals dat in Frankrijk uit te voeren.”

En verder:

“Bovendien biedt een ‘algemeen’ verbod op de verspreiding van reclaimedrukwerk en/of kosteloze informatiebladen (ingevoerd door het ‘ja tegen reclame’-systeem), tenzij Brusselaars duidelijk aangeven dat ze deze reclame willen ontvangen, het voordeel dat dit gemakkelijker te controleren is dan een gericht verbod dat wordt aangegeven met een ‘antireclame’-sticker. Hiermee kunnen ook de interpretatieverschillen over de geldigheid en zichtbaarheid van de sticker aanzienlijk verminderd worden.

We wijzen erop dat momenteel ook mogelijk is een klacht in te dienen als de antireclamesticker niet wordt gerespecteerd. Hetzelfde geldt in geval van niet-naleving van de ‘ja tegen reclame’-sticker.”

Gevraagd naar een verdere verantwoording verduidelijkte de gemachtigde in dat verband hetgeen volgt:

“L’élément essentiel du régime de protection de l’environnement que le législateur envisage de mettre en place est d’habiliter le Gouvernement à interdire la distribution ou l’abandon de certaines publications. L’interdiction que le Gouvernement est habilité à prendre poursuit l’objectif d’assurer le respect du droit à la protection d’un environnement sain garanti par l’article 23 de la Constitution et décliné dans l’ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets. Certaines publications sont notamment à l’origine d’importantes quantités de déchets en papier, en carton et en plastique qui ne respectent pas le droit à un environnement sain. Ainsi, selon les chiffres de Bruxelles-Propreté, plus de 30.000 kilogrammes de publications toutes-boîtes ont été jetées dans les sacs blancs en Région de Bruxelles-Capitale en 2022. Ces publications sont gratuites, non adressées, probablement non-lues par les citoyens, jetées dans la mauvaise poubelle de tri pour être ensuite incinérées. Par ailleurs, toute une série de publications sont également jetées sur la voie publique et posent d’importants problèmes en matière de propreté publique, avec des conséquences néfastes sur le cadre de vie des bruxellois et bruxelloises.

Le législateur se limite ici à habiliter le Gouvernement à prévoir un cadre réglementaire qui, s’il échoue, entraînera une limitation d’une ou plusieurs libertés fondamentales. Dans tous les cas, l’ingérence devra être appropriée pour protéger l’intérêt légitime mis en danger. La limitation devra être la plus limitée possible et une pondération des intérêts en cause devra être effectuée. C’est également en ce sens que le champ d’application des publications dont la publication pourrait être interdite doit faire l’objet d’une analyse approfondie avec toutes les parties prenantes. Le respect des conditions pour restreindre un ou plusieurs droits fondamentaux pourra également s’apprécier par le juge compétent à la lumière de l’ingérence qu’emporte la mesure d’exécution adoptée par le Gouvernement.

Par ailleurs, il faut rappeler que si l'ordonnance en projet et l'habilitation qu'elle contient entrent en vigueur, le régime juridique applicable restera celui de l'ordonnance du 22 avril 1999 relative à la prévention et à la gestion des déchets des produits en papier et/ou carton. Autrement dit, il restera interdit de déposer des imprimés publicitaires ou de la presse d'information gratuite en violation des indications apposées sur les boîtes aux lettres. Si le Gouvernement estime que ce régime doit être revu, par exemple en interdisant la distribution d'un certain type de publication sauf aux personnes qui en formulent le souhait, il devra veiller à respecter les conditions relatives au concours de droits fondamentaux susvisées."

Rekening houdend met deze toelichting van de gemachtigde en hetgeen is uiteengezet in de memorie van toelichting, de artikelsgewijze commentaar en de nota aan de Regering, kan worden aangenomen dat het door het voorontwerp nagestreefde doel, namelijk de beperking van de productie van papier-, karton- en plasticafval, wettig is. Zij bieden echter geen concrete aanwijzingen dat de maatregel "ja tegen reclame" dat doel beter verwezenlijkt dan de bestaande, minder verregaande beperking van de vrijheid van handel en nijverheid en de vrije dienstverrichting, namelijk het systeem van het uitdrukkelijk bezwaar. De stellers van het voorontwerp dienen de ontworpen maatregel bij de aanpassing van de tekst ook op dat punt nader te verantwoorden, vermits een meer verregaande maatregel ook de evenredigheid ervan raakt.

C. Verplichting prioritair schenken onverkochte voedingswaren: verenigbaarheid met het gelijkheidsbeginsel

11. Door voedingswinkels gericht op kleinhandel met een oppervlakte van 1000 m² of meer te verplichten om te schenken dan wel te verkopen aan de aangeduide bestemmingen, terwijl voedingswinkels van minder dan 1000 m² daartoe slechts worden aangemoedigd, roept het voorontwerp een verschil in behandeling in het leven. De regeling dient derhalve te worden getoetst aan het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.¹⁵

¹⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof. Zie bv.: GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8. Zie ook adv.RvS 67.069/1 van 16 juli 2020 over een wetsvoorstel 'tot verdeling van de pensioenrechten in de tweede pijler tussen partners na echtscheiding of na ontbinding wettelijke samenwoning', opmerking 4; adv.RvS 71.828/3 van 21 oktober 2022 over een wetsvoorstel 'tot wijziging van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 wat het om niet verstrekken van voedingsmiddelen en levensnoodzakelijke niet-voedingsmiddelen betreft', opmerking 5.1.1.

De toelichting bij het voorontwerp bevat geen verantwoording voor de verschillende behandeling tussen de twee onderscheiden categorieën van voedingswinkels. Enkel in de nota aan de Regering wordt enige toelichting geboden:

“Deze eerste stap is gericht op supermarkten, maar kan in de toekomst leiden tot een meer globale aanpak voor alle levensmiddelenwinkels. Het idee hierachter is om te beginnen met de bewustmaking van de belangrijkste spelers, te analyseren hoe dit in de praktijk wordt gebracht en op basis daarvan na te denken over meer wijdverspreide schenkingen van onverkochte voedingsmiddelen. Ook de impact van de ordonnantie op actoren die geen voedselhulporganisaties zijn, maar andere verenigingen, zal geanalyseerd moeten worden. Met het oog op deze opmerking hebben we de aanmoediging om onverkochte voedingswaren te schenken gehandhaafd voor voedingswinkels gericht op kleinhandel met een oppervlakte van minder dan 1.000 m².”

En ook:

“Via de schenkingsverplichting wordt het weggooien van voedsel dat nog eetbaar is in zekere zin verboden, aangezien alle onverkochte voedingsmiddelen moeten worden weggeschonken. De enige voedingsmiddelen die uiteindelijk nog zullen worden weggegooid, zijn voedingsmiddelen die niet meer eetbaar zijn, waarvan de houdbaarheidsdatum is verstreken of waarvan de verpakking beschadigd is, wat een risico zou kunnen vormen voor de consument. Toegegeven, deze verplichting geldt alleen voor supermarkten, maar het is al een begin van de uitbreiding van de verplichting.”

En verder:

“Het idee achter deze verplichting was om een praktijk die al in veel supermarkten wordt toegepast te standaardiseren voor alle supermarkten in Brussel. Van zodra de grote actoren zijn gesensibiliseerd, zal de toepassing in de praktijk geanalyseerd moeten worden, om op basis daarvan na te denken over meer wijdverspreide schenkingen van onverkochte voedingsmiddelen. De aanmoediging om onverkochte voedingswaren te schenken wordt echter gehandhaafd voor voedingswinkels gericht op kleinhandel met een oppervlakte van minder dan 1.000 m².”

Op de vraag van Brupartners welke economische gevolgen de maatregel zal hebben voor samenwerkingsinitiatieven tussen consumenten en handelaars om onverkochte goederen tegen verminderde prijzen aan te bieden, wordt in de nota als volgt geantwoord:

“Zoals Brupartners aangeeft, zijn deze samenwerkingsprogramma's tussen consumenten en detailhandelaren vooral bedoeld om consumenten in contact te brengen met kleine detailhandelaren (lokale supermarkten, bakkerijen, enz.). Als de verplichting om te schenken zou worden overwogen voor actoren die momenteel zijn uitgesloten van het toepassingsgebied (onder de drempel van 1.000 m²), zal hier dus bijzondere aandacht aan besteed dienen te worden. De aanmoediging om onverkochte voedingswaren te schenken wordt echter gehandhaafd voor voedingswinkels gericht op kleinhandel met een oppervlakte van minder dan 1.000 m².”

Het onderscheidingscriterium, namelijk een oppervlakte van 1000 m², is een objectief criterium. De vraag rijst evenwel of het gehanteerde onderscheidingscriterium redelijk verantwoord is in het licht van het nagestreefde doel.

Gevraagd naar verdere verantwoording voor de verschillende behandeling (verplichting versus aanmoediging) voegde de gemachtigde aan de nota aan de Regering nog toe:

“Dit criterium van 1.000 m² oppervlakte komt uit rubriek 90 van de ingedeelde inrichtingen van de milieuvergunning van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (...). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest had het schenken van onverkochte levensmiddelen kunnen opleggen via de milieuvergunningen van de supermarkten, maar omdat het hoofddoel van deze verplichting gericht is op afvalvermindering, koos het ervoor om ze op te leggen in de afvalordonnantie. Bovendien bevatte de Afvalstoffenordonnantie al een wettelijke basis om voedseldonaties aan te moedigen (huidig artikel 16, §3, 7°). Deze bepaling is daarom aangescherpt door het voorontwerp om er een verplichting voor supermarkten van te maken.”

De gemachtigde werd gevraagd om te verantwoorden in welke mate winkels met een oppervlakte boven en onder 1000 m² in wezenlijk verschillende situaties verkeren dan wel, als hun situatie in het kader van het voorontwerp gelijkaardig is, wat verantwoordt dat slechts supermarkten met een oppervlakte van 1000 m² of meer worden verplicht. De gemachtigde werd eveneens gevraagd of er meer is dan een “zin tot bewustmaking van de belangrijkste spelers” ter verantwoording van de verschillende behandeling. Op deze bijkomende vragen antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Les flux d’inventus sont plus importants (en termes de quantité) dans les magasins de plus de 1000 m². Dès lors que cette ordonnance vise la réduction des déchets, il s’agit de cibler, dans la catégorie des magasins, les plus importants producteurs de déchets.”

Er kan met bovenstaande verantwoording niet spontaan worden ingezien in welke mate het criterium van een oppervlakte van 1000 m² pertinent is voor een verschillende behandeling met het oog op het nagestreefde doel van het voorkomen van voedselafvalproductie. Dit geldt des te meer nu uit de nota aan de Regering blijkt dat het systeem van snelle verkoop tegen verminderde prijzen en van schenkingen reeds wijdverspreide praktijken van de betrokken voedingswinkels zijn.

Gelet op het voorgaande kan niet worden aangenomen dat het gehanteerde onderscheidingscriterium redelijk verantwoord is. In de mate dat slechts voedingswinkels van 1000 m² of meer worden verplicht tot de ontworpen maatregel van het prioritair schenken aan caritatieve organisaties en in subsidiaire orde schenken of verkopen aan andere organisaties en bedrijven, veroorzaakt de regeling een niet redelijk verantwoord verschil in behandeling. Indien de stellers van het voorontwerp vasthouden aan de maatregel van de verplichting tot schenking en/of verkopen voor bepaalde voedingswinkels gericht op kleinhandel, moeten zij die verschillende behandeling op een deugdelijke wijze kunnen verantwoorden of aanpassen op een wijze die alsnog verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel.

D. Redactionele opmerkingen

12. Vanuit redactioneel oogpunt is de tekst van het voorontwerp aan herwerking toe. De tekst bevat vergissingen, inconsistenties en tegenstrijdigheden tussen de Franse en de Nederlandse versie. De onvolmaaktheden treffen voornamelijk de Nederlandse tekst.

Louter bij wege van voorbeeld kan worden gewezen op de volgende bepalingen van het voorontwerp:

- Artikel 3, nieuw ingevoegd punt 40°: in de Nederlandse tekst wordt verkeerdelijk gewag gemaakt van “de goederen bedoeld”, terwijl in de Franse tekst gewag wordt gemaakt van “les organismes visés”.
- Artikel 3, nieuw ingevoegd punt 41°: in de Nederlandse tekst wordt gewag gemaakt van “organisme”. Dat begrip is verkeerd. Hoewel het begrip “organisme” in het Frans ook kan verwijzen naar een orgaan, instantie of organisatie, verwijst het begrip “organisme” in het Nederlands naar een levend wezen. Dat moet worden aangepast.
- Artikel 4: in de Nederlandse tekst worden de begrippen “schenking” en “donatie” door elkaar gebruikt, terwijl in de Franse tekst telkens het begrip “don” wordt gehanteerd.
- Artikel 4, 2°: in de Nederlandse tekst worden voor de opsomming van instellingen waaraan voedingswaren moeten worden geschonken of verkocht de begrippen “prioritair”, “als alternatief” en “als bijkomend alternatief” gehanteerd, terwijl in de Franse tekst gewag wordt gemaakt van “par priorité”, “à titre subsidiaire” en “à titre plus subsidiaire”. De Nederlandse tekst lijkt minder nauw aan te sluiten bij de bedoeling om een hiërarchische volgorde te bepalen en lijkt eerder deels een alternatieve opsomming te bevatten.
- Artikel 4, 2°: in de Nederlandse tekst wordt gewag gemaakt van “De Regering voltooit definitie”, terwijl in de Franse tekst gewag wordt gemaakt van “Le Gouvernement complète la définition”. Niet alleen ontbreekt het woord “de” in de Nederlandse taalversie, maar de vertaling “voltooit” lijkt niet correct.
- Artikel 4, 2°: het begrip “magasin”/“winkel” wordt gehanteerd, terwijl elders het begrip “magasin de vente de biens alimentaires au détail”/“voedingswinkels gericht op kleinhandel” wordt gehanteerd (zie opmerking 11).
- Artikel 6, b) en c): in de Nederlandse tekst wordt gewag gemaakt van “die niet voldoet”, terwijl in de Franse tekst gewag wordt gemaakt van “ne respecte pas”. Deze zinsnede verwijst terug naar “degene”. De Nederlandse tekst “degene die niet voldoet aan de voorwaarden inzake het bijproduct [...]” is onjuist. Een (rechts)persoon is immers geen bijproduct zodat deze er strikt genomen ook niet aan kan voldoen. De stellers bedoelen wellicht “degene die de voorwaarden inzake het bijproduct [...] niet naleeft”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

13.1. Gevraagd waarom het begrip “voedingswinkels” niet wordt gedefinieerd, antwoordde de gemachtigde :

“Het aanvankelijke doel was om zich te richten op rubriek 90 van de ingedeelde inrichtingen van de milieuvergunning in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: ‘Kleinhandelszaken waarvan de verkoopslokale en de lokale die aan de verkoopslokale grenzen en als warenopslagplaats dienen een totale oppervlakte hebben die gelijk is aan of groter is dan 1.000 m², met inbegrip van de oppervlakte die door de toonbanken en andere meubelen wordt ingenomen’.

Het probleem is dat dit onderdeel niet alleen winkels omvat die voedingsmiddelen verkopen, maar bijvoorbeeld ook doe-het-zelfzaken. Door ons te richten op 'voedingswinkels' wilden we de toepassingsgebied beperken tot winkels die voedingsmiddelen verkopen.

Het is waar dat een definitie van dit type winkel in de ordonnantie moet worden opgenomen en niet in het uitvoeringsbesluit. We zouden bijvoorbeeld de omschrijving van rubriek 90 kunnen wijzigen in: 'Kleinhandelszaken in voedingsmiddelen waarvan de verkoopslokale en de lokale die aan de verkoopslokale grenzen en als warenopslagplaats dienen een totale oppervlakte hebben die gelijk is aan of groter is dan 1.000 m², met inbegrip van de oppervlakte die door de toonbanken en andere meubelen wordt ingenomen'."

Met het definiëren van het begrip "voedingswinkel" kan slechts worden ingestemd in de mate dat rekening wordt gehouden met opmerking 9 over de (on-)verenigbaarheid van het onderscheidingscriterium van een oppervlakte van 1000 m² met het grondwettelijk gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel.

13.2. Met betrekking tot het in het ontworpen punt 41° van artikel 3 van de ordonnantie afvalstoffen gedefinieerde begrip "bedrijven en andere *organismen*¹⁶", verklaarde de gemachtigde bijkomend:

"Les 'organismes caritatifs' sont ceux définis à l'article 4 de l'arrêté royal n°59. Les 'entreprises et autres organismes' sont toutes les personnes physiques ou morales, quelle que soit leur forme juridique précise, qui sont actifs dans la reprise et la transformation d'invendus alimentaires. Nous pensons par exemple à des asbl qui organisent des cours de cuisine en utilisant des invendus ou encore à des sociétés qui pratique la revente rapide et à bas prix de produits alimentaires dont la date de péremption est proche.

La seconde notion inclut la première et, dans la priorisation décrite dans l'article 16, § 3, 7° nouveau, a) à c), on définit le deuxième et le troisième niveau de priorité au sein de la catégorie générale 'entreprises et autres organismes' exclusion faite des 'organismes caritatifs'."

Het strekt tot aanbeveling om de eerste alinea van het antwoord op te nemen in de memorie van toelichting.

Artikel 4

14.1. Een van de passages in het ontworpen punt 7° van artikel 16 van de ordonnantie afvalstoffen, ingevoegd door artikel 4, 2°, van het voorontwerp, luidt als volgt:

"In alle gevallen valt de datum van onttrekking van de onverkochte voedingswaar door of voor het organisme of het bedrijf [/de datum van schenking of de datum van verkoop van het onverkochte goed] minstens 1 dag voor de houdbaarheidsdatum van het product."

De gemachtigde werd erop gewezen dat deze passage in het voorontwerp niet afgewerkt lijkt te zijn gelet op het gebruik van vierkante haken. Gevraagd of niet kan worden volstaan met een verwijzing naar de datum van onttrekking, dan wel of de datum van onttrekking

¹⁶ Het woord "organisme" is een verkeerde vertaling. Zie opmerking 10.

niet samenvalt met, naar gelang het geval, de datum van schenking of de datum van verkoop, antwoordde de gemachtigde:

“En effet. Le passage entre crochets peut sans doute être omis.”

Het voorontwerp dient in die zin te worden aangepast.

14.2. Wanneer de betrokken voedingswaar geen houdbaarheidsdatum heeft, voorziet het voorontwerp dat de Regering de onttrekkingsdatum bepaalt. Bijkomend meldde de gemachtigde in dat verband hetgeen volgt:

“L’ordonnance mériterait néanmoins d’être précisée sur ce point, notamment pour permettre au Gouvernement de modifier ou de modaliser cette limite temporelle lorsque l’invendu n’a pas de date de péremption ou lorsque celle-ci est inférieure à 5 jours. Les dérogations dans l’arrêté d’exécution pourraient être les suivantes :

‘Par dérogation à l’article 16, § 3, 7°, alinéa 3, de l’ordonnance déchets, à condition qu’ils soient manipulés, entreposés de manière appropriée et contrôlés afin de garantir qu’ils sont toujours propres à la consommation humaine, la date de reprise est précisée dans la convention entre le gérant et l’organisme reprenneur :

1° pour les invendus alimentaires sans emballage ou les invendus alimentaires préemballés sans date limite de consommation,

2° pour les produits alimentaires dont la date limite de consommation est inférieure à 5 jours,

3° pour les invendus alimentaires qui ont été surgelés la veille ou le jour de leur date limite de consommation,

4° pour les invendus alimentaires qui sont soumis à la date de durabilité minimale.’

Le délai de 5 jours concerne les aliments qui sont confectionnés frais pour être consommés à bref délai. Dans ce cas, il semble plus équilibré de ne pas imposer aux magasins de s’en séparer dès la veille de la date limite de consommation.”

Voorgaande mogelijkheden blijken niet uit de huidige delegatie, zodat die derhalve in die zin moet worden aangevuld. Bij gebrek daaraan zou een andersluidende bepaling in het uitvoeringsbesluit geen rechtsgrond kunnen vinden in het voorontwerp.

15. Wat betreft de maatregel in het ontworpen artikel 16, § 4, van de ordonnantie afvalstoffen, zoals ingevoegd bij artikel 4, 3°, van het voorontwerp, waarbij de Regering wordt gemachtigd om de verspreiding van publicaties voorwaardelijk te verbieden, verklaarde de gemachtigde:

“Par ailleurs, il faut rappeler que si l’ordonnance en projet et l’habilitation qu’elle contient entrent en vigueur, le régime juridique applicable restera celui de l’ordonnance du 22 avril 1999 relative à la prévention et à la gestion des déchets des produits en papier et/ou carton. Autrement dit, il restera interdit de déposer des imprimés publicitaires ou de la presse d’information gratuite en violation des indications apposées sur les boîtes aux lettres. Si le Gouvernement estime que ce régime doit être revu, par exemple en interdisant la distribution d’un certain type de publication sauf aux personnes qui en formulent le souhait, il devra veiller à respecter les conditions relatives au concours de droits fondamentaux susvisées.”

In dat verband stelt de memorie van toelichting bij het voorontwerp het volgende:

“Ter herinnering: de verspreiding van kosteloze informatie- of reclaimedrukwerk in de brievenbussen wordt momenteel toegestaan door de ordonnantie van 22 april 1999 betreffende het voorkomen en het beheer van afval van producten in papier en/of karton (‘Ordonnantie Papier’), behalve in geval van het vrijwillig aanbrengen van een sticker ‘Stop Reclame’. Onderhavig voorontwerp laat de Regering toe om het systeem ‘Stop Reclame’ te handhaven of om de logica ervan om te draaien: de verspreiding verbieden van kosteloze informatiebladen of reclaimedrukwerk in de brievenbussen behalve in geval van vrijwillig aanbrengen van een sticker ‘Ja Reclame’.”

En verder:

“Gelet op de doelstellingen van het voorontwerp is onderhavige machtiging opgenomen in de Ordonnantie Afvalstoffen en niet in de Ordonnantie Papier. Deze laatste is niet meer up-to-date en zal moeten worden opgeheven om op termijn een nieuw Hoofdstuk betreffende papier/karton op te nemen in de Brudalex in overleg met de sector. Tot dan zal de machtiging om een systeem ‘Ja Reclame’ in te stellen - gewijd aan de onderhavige wijziging van de Ordonnantie Afvalstoffen - samen bestaan met de machtiging om het systeem ‘Stop Reclame’ te voorzien - zoals voorzien in de Ordonnantie Papier - zodat de Regering het juiste systeem kan instellen.”

Het voorgaande wijst op een inconsistentie tussen het voorontwerp en de ordonnantie van 22 april 1999. Het systeem “Stop Reclame” zou derhalve immers zowel in de betrokken ordonnantie van 22 april 1999 als in het voor advies voorgelegde voorontwerp worden omschreven. Daarbij komt dat de ordonnantie van 22 april 1999 zelf reeds alle elementen van het betrokken verbod regelt, daar waar in het voorontwerp daartoe slechts een ruime delegatie wordt toegekend.

Gelet op de geuite intentie om de ordonnantie van 22 april 1999 op te heffen dient, ter wille van de rechtszekerheid, daarvan zo spoedig mogelijk werk te worden gemaakt. Bij gebrek daaraan moeten de stellers van het voorontwerp nagaan in welke mate het nog pertinent is om het systeem “Stop Reclame” in het voorontwerp op te nemen. In elk geval moet worden vermeden dat er conflicterende bepalingen ter zake worden vastgesteld.

Vanuit wetgevingstechnisch oogpunt creëert het toevoegen van leden in het ontworpen artikel 16, § 3, 7°, van de ordonnantie afvalstoffen in de opsomming van dat artikel 16, § 3, een minder vlotte leesbaarheid.¹⁷ Dit dient te worden verholpen.

Artikel 5

16. Artikel 5 van het voorontwerp vult artikel 38, eerste lid, van de ordonnantie afvalstoffen aan en machtigt de Regering om ondernemingen en inrichtingen die nuttige toepassingen van ongevaarlijk afval uitvoeren, “meer bepaald” (in het Frans: “notamment”) inzake

¹⁷ Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 58, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State.

sortering en/of voorbereiding van hergebruik van afvalstoffen, vrij te stellen van de aangifteplicht of de plicht van milieuvergunning.

Naar aanleiding van het woordgebruik “*notamment*” in de Franse tekst en “meer bepaald” in de Nederlandse tekst van het voorontwerp rijst de vraag of de vrijstelling alleen betrekking zou hebben op ondernemingen en inrichtingen die nuttige toepassingen van ongevaarlijk afval onder de vorm van sortering en voorbereiding van hergebruik van afvalstoffen uitvoeren. De gemachtigde antwoordde:

“L’idée derrière le texte est davantage exemplative que limitative. Il est possible que opérations de recyclage de déchets non dangereux soient également exemptées de permis d’environnement. ‘Meer bepaald’ peut être remplacé par ‘met inbegrip van’.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt er maar één bijkomende algemene toepassing van ongevaarlijk afval te worden beoogd. Voor de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de delegatie strekt het tot aanbeveling om de geïllustreerde toepassingen, rekening houdend met artikel 24 van richtlijn 2008/98/EG, te expliciteren.

Inwerkingtreding

17. Het voorontwerp bepaalt geen datum van inwerkingtreding. Gevraagd om te bevestigen dat derhalve niet wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van tien dagen na de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad, antwoordde de gemachtigde:

“Dès lors que l’arrêté détermine un nombre important de modalités, nous souhaitons faire correspondre l’entrée en vigueur de l’ordonnance avec celle de l’arrêté d’exécution. Nous intégrerons un article en ce sens.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd, op voorwaarde dat de inwerkingtreding van de te nemen besluiten de (bekendmaking en) inwerkingtreding van het voorliggende voorontwerp van ordonnantie niet voorafgaat.

In de mate dat het hierbij de bedoeling zou zijn van de stellers van het voorontwerp om de Regering te machtigen om de inwerkingtreding van het voorliggende voorontwerp te bepalen, strekt het tot aanbeveling om te voorzien in een uiterste datum waarop de ordonnantie in werking treedt als de Brusselse Hoofdstedelijke Regering zou nalaten binnen een redelijke termijn de datum van inwerkingtreding vast te stellen.

*

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 ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet d'apporter des modifications à l'ordonnance du 14 juin 2012 'relative aux déchets' (ci-après : l'ordonnance relative aux déchets).

3. Les trois principales modifications ont pour objet :

- selon le cas, d'imposer ou d'encourager les magasins à donner ou à vendre les invendus alimentaires ;
- d'habiliter le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le Gouvernement) à interdire la distribution de publications qu'il détermine ;
- d'habiliter le Gouvernement à ne pas soumettre à permis d'environnement ou à déclaration certains établissements ou certaines entreprises.

Selon l'exposé des motifs, ces modifications envisagées sont liées à une prévention renforcée sur la production des déchets ².

4. L'article 2 de l'avant-projet précise que l'avant-projet transpose partiellement la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 'relative aux déchets et abrogeant certaines directives'.

L'article 3 ajoute trois nouvelles définitions à l'ordonnance relative aux déchets en vue de régler le don et la vente d'invendus alimentaires. Les notions d'« invendus alimentaires » et d'« organismes caritatifs » sont définies sur la base de l'arrêté royal n° 59 du 18 mai 2020 'relatif au prélèvement de cadeaux commerciaux de faible valeur et au prélèvement à des fins caritatives de biens alimentaires et de biens non alimentaires de première nécessité autres que les biens pouvant être utilisés de manière durable, en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée'. La notion d'« entreprises et autres organismes » est également définie.

L'article 4 apporte trois modifications à l'article 16 de l'ordonnance relative aux déchets.

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

² Selon l'article 6 de l'ordonnance relative aux déchets, la prévention se situe, en principe, tout en haut de la hiérarchie des déchets qui doit être utilisée dans la législation et la politique.

- Au paragraphe 2, une erreur matérielle est corrigée (référence au point 10° plutôt qu'au 12°).
- Au paragraphe 3, le point 7° est remplacé³. Les invendus alimentaires sont par priorité donnés à des organismes caritatifs. À titre subsidiaire, ils sont donnés ou vendus à d'autres entreprises et « organismes ». Les magasins de vente de biens alimentaires au détail dont la surface totale est égale ou supérieure à 1000 m² y sont obligés. Les autres magasins de vente de biens alimentaires au détail y sont seulement encouragés.

Il est prévu qu'une convention sera conclue entre le magasin et le bénéficiaire des dons alimentaires, le Gouvernement étant habilité à en définir les modalités.

La date du prélèvement précède au minimum d'1 jour la date de péremption du produit. En l'absence de date de péremption, le Gouvernement détermine la date de prélèvement.

Afin de garantir la sécurité de la chaîne alimentaire, il est fait référence au règlement (CE) 852/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'relatif à l'hygiène des denrées alimentaires', à l'arrêté royal du 13 juillet 2014 'relatif à l'hygiène des denrées alimentaires' et à la circulaire de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire du 23 mars 2023 'relative aux dons alimentaires'. Les denrées nuisibles au sens de l'arrêté royal du 3 janvier 1975 'relatif aux denrées et substances alimentaires considérées comme déclarées nuisibles' ne peuvent être données.

- Il est inséré un paragraphe 4 habilitant le Gouvernement à prendre les mesures d'exécution appropriées pour : 1) interdire la distribution de publications qu'il définit et selon les formes qu'il détermine (soit lorsque des personnes se sont opposées à les recevoir⁴ soit lorsque le consentement n'a pas été donné pour les recevoir) ; 2) définir les types et les caractéristiques de ces publications ; 3) définir de quelle manière et où ces publications sont distribuées ou abandonnées.

³ L'article 16, § 3, 7°, de l'ordonnance relative aux déchets prévoit qu'afin d'éviter la production de déchets, le Gouvernement prend toutes mesures appropriées qui permettent au minimum d'encourager les dons alimentaires et les autres formes de redistribution en vue de la consommation humaine, en donnant la priorité à la consommation humaine par rapport à l'alimentation animale et à la transformation en produits non alimentaires.

⁴ L'article 7, § 1^{er}, de l'ordonnance du 22 avril 1999 'relative à la prévention et à la gestion des déchets des produits en papier et/ou carton' prévoit que le Gouvernement veille à ce que soient distribués gratuitement, notamment dans les maisons communales, deux types d'autocollants à apposer sur les boîtes aux lettres et permettant aux habitants de manifester leur volonté :

1° soit de ne recevoir ni imprimés publicitaires ni presse d'information gratuite ;

2° soit de recevoir de la presse d'information gratuite mais pas d'imprimés publicitaires.

L'article 7, § 2, de cette ordonnance dispose qu'il est interdit de déposer des imprimés publicitaires ou de la presse d'information gratuite en violation des indications apposées sur les boîtes aux lettres.

L'article 5 complète l'article 38, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance relative aux déchets. Le Gouvernement est habilité à décider de ne pas soumettre à permis d'environnement ou à déclaration des établissements ou entreprises procédant à certaines opérations de valorisation de déchets non dangereux (tri et/ou préparation en vue du réemploi des déchets).

L'article 6 apporte des modifications à l'article 49, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance relative aux déchets qui contient des sanctions pénales. Outre quelques corrections matérielles, l'article est modifié de telle façon à ce que soient également sanctionnés :

- le non-respect des conditions relatives au sous-produit (article 49, alinéa 1^{er}, 7^o, en projet) et à la fin de statut de déchets (article 49, alinéa 1^{er}, 8^o, en projet) prévus par l'ordonnance relative aux déchets ainsi que des modalités procédurales y afférentes déterminées par le Gouvernement ;
- la distribution de publications en contravention à l'article 16, § 4, de l'ordonnance relative aux déchets et à ses mesures d'exécution (article 49, alinéa 1^{er}, 10^o, en projet).

FORMALITÉS

5. L'article 25, paragraphe 1, de la directive 2008/98/CE requiert que lorsqu'un État membre souhaite accorder des exemptions conformément à l'article 24, il adopte, pour chaque type d'activité, des règles générales déterminant les types et quantités de déchets pouvant faire l'objet d'une exemption ainsi que la méthode de traitement à utiliser. L'article 25, paragraphe 3, impose aux États membres d'informer la Commission des règles générales relatives aux exemptions d'autorisation pour le traitement de déchets.

L'article 5 de l'avant-projet habilite le Gouvernement à décider de ne pas soumettre à permis d'environnement ou à déclaration des établissements ou entreprises procédant à certaines opérations de valorisation de déchets non dangereux. À la question de savoir où seraient intégrées les règles générales visées par la directive 2008/98/CE, puisqu'elles ne figurent pas dans l'avant-projet lui-même, le délégué a précisé :

« Deze voorschriften zullen worden aangenomen in een besluit van de regering tot wijziging van de Brudalex (Besluit van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen). Zoals aangegeven in de nota aan de regering, om procedures in te voeren voor de erkenning van de einde-afvalstatus in Brudalex, moest de ordonnantie betreffende afvalstoffen worden gewijzigd. Er moet in artikel 38 van de ordonnantie betreffende afvalstoffen een machtiging voor de Regering ingevoerd worden om bepaalde inrichtingen voor de verwerking van gevaarlijke ⁵ afvalstoffen vrij te stellen van een milieuvergunning of aangifte als zij door hun nuttige toepassing afval opnieuw de status van product geven. Dit zal de toekenning van de einde-afvalstatus (ook 'End-Of-Waste'-status genoemd) vergemakkelijken.

Deze wijziging van de ordonnantie betreffende afvalstoffen is nodig zodat de Brudalex in de nabije toekomst kan worden gewijzigd door er concrete procedures voor het

⁵ Le délégué a confirmé qu'il voulait bien dire « niet-gevaarlijke ».

toekennen van de einde-afvalstatus en procedures voor hergebruik en bijproducten aan toe te voegen ».

À la lumière des réponses du délégué, on peut admettre que l'intention des auteurs de l'avant-projet est bien de ne faire adopter les règles visées par la directive qu'au moyen d'un arrêté d'exécution, de sorte que l'avant-projet ne doit pas encore être notifié à la Commission. Par contre, cette notification devra avoir lieu pour les arrêtés fixant, pour chaque type d'activité, les règles générales visées spécifiant le type et la quantité de déchets concernés par une exemption ainsi que la méthode de traitement à utiliser.

Afin d'assurer une mise en œuvre conforme à la directive, il est recommandé que la délégation prévue à l'article 38 en projet permettant au Gouvernement de décider d'une exemption de permis ou de déclaration soit complétée en précisant que, pour chaque type d'activité, le Gouvernement établit des règles spécifiant le type et la quantité de déchets concernés par une exemption ainsi que la méthode de traitement à utiliser.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Obligation de donner, par priorité, les invendus alimentaires : compatibilité avec le droit de propriété et la liberté de commerce et d'industrie.

6. L'obligation pour les magasins de vente de biens alimentaires au détail dont la surface totale est égale ou supérieure à 1000 m² de donner/vendre les invendus alimentaires (article 4, 2°, de l'avant-projet) touche au droit de propriété et fait entrer le dispositif en projet dans le champ d'application de l'article 16 de la Constitution et de l'article 1 du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Protocole). Cela revient en quelque sorte à réglementer « l'usage des biens conformément à l'intérêt général » au sens du deuxième alinéa de l'article 1 du Protocole.

Pour satisfaire aux conditions du second alinéa de l'article 1 de ce Protocole, une mesure réglant l'usage des biens conformément à l'intérêt général doit être prévue par la loi, poursuivre un but légitime conforme à l'intérêt général et ménager un « juste équilibre » entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'individu. Réaliser ce juste équilibre implique qu'un rapport raisonnable de proportionnalité existe entre les moyens employés et le but visé ⁶.

S'agissant de l'ingérence dans le droit de propriété des magasins de vente de biens alimentaires au détail dont la surface totale est égale ou supérieure à 1000 m², le délégué a donné la justification suivante :

⁶ Voir par exemple l'avis C.E. 74.738/4 du 20 décembre 2023 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 avril 2024 'relative à la valorisation et à l'ouverture occasionnelle au public des biens exceptionnels', observation 2.2. ; l'avis C.E. 72.928/2 du 29 mars 2023 sur une proposition de décret wallon 'insérant un article 13/1 dans le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation en vue d'interdire les expulsions locatives entre le 1^{er} novembre et le 15 mars', observation 2.

« En ce qui concerne d'abord la restriction au droit de propriété que la mesure implique, nous souhaitons vous faire part des observations suivantes.

- La Région agit ici dans le cadre de sa compétence en matière de protection environnement et de politique des déchets (loi sp. du 8 août 1980, art. 6, § 1er, II., 1° et 2°). Le droit à un environnement sain fait lui aussi l'objet d'une protection constitutionnelle (art. 23) et une multitude de traités visent à protéger l'environnement.
- La contribution du gaspillage alimentaire dans la crise climatique est fort importante, comme cela est illustré dans l'exposé des motifs. Ainsi : '(...) si l'on comptabilise les émissions générées le long du cycle du produit (production, transformation, distribution, etc.), le gaspillage alimentaire global représente de 24 % à 37 % de l'empreinte GES alimentaire mondiale (FAO, s. d.).'
- Il est donc pertinent d'adopter des mesures visant à restreindre la production de déchets alimentaires à une étape importante de leur création : l'apparition d'invendus alimentaires dans les grands magasins alimentaires.
- La Commission européenne pose les mêmes constats et soutient cette vision en introduction de ses Lignes directrices de l'Union sur les dons alimentaires (2017/C 361/01) (part., Section 1.1).
- En termes de restriction au droit de propriété, cette atteinte est fort limitée. En effet, selon COMEOS, les invendus représentent 1,5% de la totalité des marchandises alimentaires. Sur ces 1,5%, 91 % n'est pas en état de faire l'objet d'une consommation humaine et part en biofermentation ou vers d'autres filières similaires. Seuls 9% des 1,5%, soit 0,135%, est donné ou jeté. La restriction de la propriété se fait donc sur ces 0,135% ce qui est très peu.
- La valeur marchande de cette fraction est atténuée par la proximité de la fin de la période de consommation ».

7. En obligeant les magasins de vente de biens alimentaires au détail dont la surface totale est égale ou supérieure à 1000 m² à donner/vendre les invendus alimentaires, l'article 4, 2°, en projet, touche également à la liberté de commerce et d'industrie visée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'⁷. Selon la Cour constitutionnelle, la liberté de commerce et d'industrie ne peut pas être conçue comme une liberté absolue. Elle n'empêche pas de régler l'activité économique des personnes et des entreprises. La liberté de commerce et d'industrie n'est violée que si elle est limitée sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si une limitation est manifestement disproportionnée au but poursuivi⁸.

⁷ Le régime peut également restreindre le droit à la libre prestation des services (articles 56 et suivants du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne'), si bien qu'il faut également tenir compte des articles 16 et 17, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne qui protègent la liberté d'entreprise et le droit de propriété. Une restriction du droit à la libre prestation des services doit poursuivre un but légitime, être proportionnée au regard de cet objectif et être non discriminatoire. (Avis C.E. 71.933/3 du 4 novembre 2022 sur une proposition de décret 'Vlaamse Codex Dierenwelzijn', observation 5).

⁸ C.C., 23 janvier 2014, n° 6/2014, B.34 ; C.C., 28 avril 2016, n° 56/2016, B.18.1-4 ; C.C., 22 juin 2023, n° 101/2023, B.8. Voir aussi l'avis C.E. 57.067/3 du 20 mars 2015 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juin 2015 'modifiant l'arrêté royal du 17 mai 2001 relatif aux interventions autorisées sur les vertébrés pour l'exploitation utilitaire de l'animal ou pour limiter la reproduction de l'espèce' (observation 6) ; l'avis C.E. 61.981/3 du 26 septembre 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 25 janvier 2018 'modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, introduisant une interdiction des poneys de foire' (observation 4) ; l'avis C.E. 64.020/2 du 16 novembre 2018 sur un avant-projet devenu le décret 'houdende een verbod op het houden van pelsdieren en op het houden van dieren voor de productie van foie gras door middel van dwangvoeding' (observation 8) et l'avis C.E. 75.353/1 du 15 janvier 2024 sur un avant-projet de décret 'houdende

Le principe de la liberté de commerce et d'industrie garantit notamment le libre exercice des activités professionnelles, c'est-à-dire la faculté d'assurer l'exploitation de son entreprise avec les moyens et suivant les méthodes de son choix ⁹.

8. Éviter la production de déchets ¹⁰ pour préserver l'environnement constitue un but légitime.

La note au Gouvernement reconnaît la pratique de « vente rapide » utilisée par les supermarchés. Selon les auteurs de l'avant-projet, elle ne sera pas impossible, mais devra avoir lieu un jour plus tôt, car les produits alimentaires seront considérés comme « invendus » le jour précédant la date de péremption. La question demeure de savoir, même en admettant le faible impact quantitatif de la mesure évoqué par le délégué (« 0,135% » de la totalité des marchandises alimentaires), si l'obligation de donner par priorité ou de vendre à titre subsidiaire des produits alimentaires invendus à certains destinataires ainsi que l'ingérence qui y est liée dans le droit de propriété et la liberté de commerce et d'industrie ne sont pas manifestement disproportionnées.

L'avant-projet prévoit que les invendus alimentaires sont par priorité donnés aux organismes caritatifs. Le délégué a confirmé que ce n'est que lorsqu'un organisme caritatif n'est pas intéressé de conclure une convention pour le don en question que les denrées alimentaires invendues sont, à titre subsidiaire, vendues (à un prix inférieur) ou données à d'autres organisations et entreprises. Toutefois, on n'aperçoit pas spontanément en quoi donner la priorité au don obligatoire servirait mieux l'objectif poursuivi de prévention des déchets que de donner encore la priorité à la vente. Tant le don que la revente des denrées alimentaires en question pour être proposées ou transformées semblent susceptibles de contribuer à l'objectif de prévention des déchets. Lorsque l'avant-projet désigne le don à des organismes caritatifs comme une option prioritaire, cela semble être motivé par une considération (secondaire) de solidarité. Les auteurs de l'avant-projet peuvent poursuivre un objectif différent et secondaire dans l'exercice de leurs compétences en matière de politique des déchets. Toutefois, dans l'hypothèse où chacune des options proposées permet de la même manière aux magasins de vente de biens alimentaires d'éviter les déchets, l'objectif secondaire entraîne une ingérence dans le droit de propriété et la liberté de commerce et d'industrie qui va plus loin que si seul l'objectif de prévention des déchets était poursuivi. En effet, la liberté des magasins de vente de biens alimentaires de déterminer comment ils souhaitent prévenir la production de déchets, en choisissant éventuellement à cet égard l'option la plus lucrative sur le plan économique, est restreinte dans une mesure supplémentaire ¹¹.

diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin waaronder het verbod op winst op zorg' (note de bas de page 3).

⁹ Avis C.E. 38.690/2 du 6 juillet 2005 sur un projet devenu l'arrêté royal du 15 juillet 2005 'fixant un prix de référence minimum pour les cigarettes', 3.

¹⁰ Article 16, § 3, de l'ordonnance relative aux déchets.

¹¹ Dans ce contexte, il convient de noter que l'incidence économique de la préférence des auteurs du projet pour le don par rapport à la vente est potentiellement encore plus importante que la simple perte de revenus potentiels. Le don de denrées alimentaires à des organismes caritatifs n'est exonéré du paiement de la taxe finale dans le cadre de la taxe sur la valeur ajoutée qu'à des conditions strictes (voir l'article 12 du Code de la TVA, tel qu'il est mis en œuvre dans l'arrêté royal n° 59 du 18 mai 2020 'relatif au prélèvement de cadeaux commerciaux de faible valeur et au prélèvement à des fins caritatives de biens alimentaires et de biens non alimentaires de première nécessité autres que les biens pouvant être utilisés de manière durable, en ce qui concerne la taxe sur la valeur ajoutée', et expliqué plus en détail

Les auteurs de l'avant-projet doivent justifier leurs choix dans l'exposé des motifs à la lumière de ce qui précède.

B. Interdiction de distribuer des publications : objectif et compatibilité avec la liberté de commerce et d'industrie

9. Les auteurs de l'avant-projet habilitent le Gouvernement à interdire la distribution de publications soit aux personnes ayant manifesté expressément leur opposition à les recevoir, soit aux personnes n'ayant pas manifesté expressément leur consentement à les recevoir. Cette dernière possibilité vise à permettre de renverser le système actuel et à ne pouvoir déposer des publications dans les boîtes aux lettres, par exemple, qu'en présence d'un autocollant spécifique l'autorisant.

Selon la note au Gouvernement et le commentaire de l'article 4 de l'avant-projet, les auteurs de l'avant-projet entendent octroyer une habilitation à aménager un système « Oui Pub » en plus de l'habilitation existante inscrite dans l'ordonnance du 22 avril 1999 pour le système « Stop Pub ». Le commentaire ne correspond toutefois pas au texte de l'article 4, 3°, de l'avant-projet qui ne limite pas l'habilitation au Gouvernement pour les systèmes précités à la « presse d'information gratuite »¹² et aux « imprimés publicitaires »¹³, mais l'attribue aussi pour interdire la distribution de « publications »¹⁴.

Si l'intention est de mettre en œuvre le système « Stop Pub » et, à terme, le système « Oui Pub » par le biais de l'ordonnance relative aux déchets, ainsi qu'il ressort de la note au Gouvernement et du commentaire consacré à l'article 4 de l'avant-projet, il y a lieu d'adapter l'article 4, 3°, de l'avant-projet.

10. Lors de cette adaptation, les auteurs de l'avant-projet devront être conscients du fait que l'instauration du système « Oui Pub » implique une ingérence dans la liberté de commerce et d'industrie et dans la libre prestation des services.

En ce qui concerne cette mesure, la note au Gouvernement donne la justification suivante en réponse aux avis recueillis :

« Le principal avantage du système 'oui-pub' est de réduire considérablement les quantités de déchets de produits papiers et/ou carton résultant des imprimés publicitaires et

dans la circulaire 2020/C/116 'relative à la fourniture de biens alimentaires et de biens non alimentaires de première nécessité à des fins caritatives'). Ces dons ont également des conséquences en matière d'impôt sur les sociétés (voir la circulaire 2020/C/136 'relative à la fourniture de biens alimentaires et de biens non-alimentaires de première nécessité à des fins caritatives'). Par conséquent, une charge fiscale supplémentaire est aussi potentiellement imposée aux entreprises concernées, ce qui devrait être pris en compte pour apprécier la proportionnalité de la mesure. Même si le donateur remplit les conditions pour bénéficier d'une exonération fiscale, l'obtention de celle-ci implique à tout le moins une charge administrative considérable.

¹² L'article 3, 1°, de l'ordonnance du 22 avril 1999 s'énonce comme suit : « toute publication gratuite paraissant avec un rythme périodique défini, à l'exclusion de celle provenant d'un annonceur ou d'un groupe d'annonceurs groupés à cette fin, qui compte, sur base annuelle, un minimum de 30 % d'articles d'informations générales ».

¹³ L'article 3, 2°, de l'ordonnance du 22 avril 1999 s'énonce comme suit : « publications gratuites à caractère commercial non visées au 1° et ce quel que soit leur mode de distribution ».

¹⁴ Selon le commentaire, l'habilitation au Gouvernement lui permettant de définir le type et les caractéristiques des publications est uniquement donnée pour distinguer les publications.

de la presse d'information gratuite. À Amsterdam par exemple, avant l'introduction du oui-pub, 50% des habitants recevaient de la publicité (50% avaient un autocollant 'stop pub') contre 20% après l'introduction de la mesure (20% avaient placés un autocollant 'oui pub'). Des résultats encourageants sont également observés en France et à Montréal. Il n'est à ce jour pas prévu de faire une expérimentation comme en France ».

Et ensuite :

« Par ailleurs, une interdiction 'généralisée' de distribution des imprimés publicitaire[s] et/ou presse d'information gratuite (introduite par le système 'Oui-pub'), sauf si les bruxellois.es font état clairement de leur souhait de recevoir cette publicité, présente l'avantage d'être plus facilement contrôlable qu'une interdiction ponctuelle indiquée par un autocollant 'Stop-pub'. Cela permet également de réduire considérablement les divergences d'interprétation sur la validité et la visibilité de l'autocollant.

Notons aussi que la possibilité de porter plainte existe actuellement si l'autocollant Stop-pub n'est pas respecté. Il en sera de même en cas de non-respect de l'autocollant Oui-pub ».

Invité à préciser cette justification, le délégué a déclaré à ce sujet ce qui suit :

« L'élément essentiel du régime de protection de l'environnement que le législateur envisage de mettre en place est d'habiliter le Gouvernement à interdire la distribution ou l'abandon de certaines publications. L'interdiction que le Gouvernement est habilité à prendre poursuit l'objectif d'assurer le respect du droit à la protection d'un environnement sain garanti par l'article 23 de la Constitution et décliné dans l'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets. Certaines publications sont notamment à l'origine d'importantes quantités de déchets en papier, en carton et en plastique qui ne respectent pas le droit à un environnement sain. Ainsi, selon les chiffres de Bruxelles-Propreté, plus de 30.000 kilogrammes de publications toutes-boîtes ont été jetées dans les sacs blancs en Région de Bruxelles-Capitale en 2022. Ces publications sont gratuites, non adressées, probablement non-lues par les citoyens, jetées dans la mauvaise poubelle de tri pour être ensuite incinérées. Par ailleurs, toute une série de publications sont également jetées sur la voie publique et posent d'importants problèmes en matière de propreté publique, avec des conséquences néfastes sur le cadre de vie des bruxellois et bruxelloises.

Le législateur se limite ici à habiliter le Gouvernement à prévoir un cadre réglementaire qui, s'il échet, entraînera une limitation d'une ou plusieurs libertés fondamentales. Dans tous les cas, l'ingérence devra être appropriée pour protéger l'intérêt légitime mis en danger. La limitation devra être la plus limitée possible et une pondération des intérêts en cause devra être effectuée. C'est également en ce sens que le champ d'application des publications dont la publication pourrait être interdite doit faire l'objet d'une analyse approfondie avec toutes les parties prenantes. Le respect des conditions pour restreindre un ou plusieurs droits fondamentaux pourra également s'apprécier par le juge compétent à la lumière de l'ingérence qu'emporte la mesure d'exécution adoptée par le Gouvernement.

Par ailleurs, il faut rappeler que si l'ordonnance en projet et l'habilitation qu'elle contient entrent en vigueur, le régime juridique applicable restera celui de l'ordonnance du 22 avril 1999 relative à la prévention et à la gestion des déchets des produits en papier et/ou carton. Autrement dit, il restera interdit de déposer des imprimés publicitaires ou de la presse d'information gratuite en violation des indications apposées sur les boîtes aux lettres. Si le Gouvernement estime que ce régime doit être revu, par exemple en interdisant la distribution d'un certain type de publication sauf aux personnes qui en formulent le souhait,

il devra veiller à respecter les conditions relatives au concours de droits fondamentaux susvisées ».

Compte tenu de ces explications du délégué et des observations formulées dans l'exposé des motifs, le commentaire par article et la note au Gouvernement, on peut admettre que l'objectif poursuivi par l'avant-projet, à savoir limiter la production de déchets en papier, en carton et en plastique, est légal. Ces explications n'apportent toutefois aucune indication concrète que la mesure « Oui Pub » réalise mieux cet objectif que la limitation existante, qui restreint moins la liberté de commerce et d'industrie et la libre prestation des services, à savoir le système d'objection expresse. Lors de l'adaptation du texte, les auteurs de l'avant-projet devront également justifier plus avant la mesure en projet sur ce point, dès lors qu'une mesure plus radicale en affecte aussi la proportionnalité.

C. Obligation de don prioritaire d'invendus alimentaires : compatibilité avec le principe d'égalité

11. En obligeant les magasins de vente de biens alimentaires au détail dont la surface est égale ou supérieure à 1000 m² à donner ou à vendre aux destinataires désignés, alors que les magasins de biens alimentaires de moins de 1000 m² ne sont qu'encouragés à le faire, l'avant-projet crée une différence de traitement. Le régime doit par conséquent être apprécié au regard du principe constitutionnel d'égalité.

Selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, une différence de traitement ne peut se concilier avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination, que si cette différence repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure concernée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé ¹⁵.

L'exposé des motifs de l'avant-projet ne contient aucune justification de la différence de traitement entre les deux catégories distinctes de magasins de vente de biens alimentaires. Seule la note au Gouvernement apporte quelques précisions :

« Cette première démarche vise les grandes surfaces mais pourrait éventuellement amener à l'avenir à une approche plus globale pour l'ensemble des commerces alimentaires. L'idée est ici de commencer par sensibiliser les grands acteurs, d'analyser la mise en pratique et en fonction de cela, d'envisager ensuite un don plus répandu des invendus alimentaires. Il s'agira d'analyser également l'impact de l'ordonnance sur les acteurs qui ne sont pas des opérateurs de l'aide alimentaire mais d'autres acteurs associatifs.

¹⁵ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle. Voir par ex. : C.C., 17 juillet 2014, n° 107/2014, B.12 ; C.C., 25 septembre 2014, n° 141/2014, B.4.1 ; C.C., 30 avril 2015, n° 50/2015, B.16 ; C.C., 18 juin 2015, n° 91/2015, B.5.1 ; C.C., 16 juillet 2015, n° 104/2015, B.6 ; C.C., 16 juin 2016, n° 94/2016, B.3 ; C.C., 18 mai 2017, n° 60/2017, B.11 ; C.C., 15 juin 2017, n° 79/2017, B.3.1 ; C.C., 19 juillet 2017, n° 99/2017, B.11 ; C.C., 28 septembre 2017, n° 104/2017, B.8. Voir également l'avis C.E. 67.069/1 du 16 juillet 2020 sur une proposition de loi 'répartissant les droits de pension dans le deuxième pilier entre partenaires après le divorce ou la dissolution de la cohabitation légale', observation 4 ; l'avis C.E. 71.828/3 du 21 octobre 2022 sur une proposition de loi 'modifiant le Code des impôts sur les revenus 1992 en ce qui concerne la remise à titre gratuit d'aliments et de biens non alimentaires de première nécessité', observation 5.1.1.

Considérant cette remarque, nous avons maintenu l'encouragement à donner ses invendus alimentaires pour les magasins de vente de biens alimentaires au détail dont la surface est inférieure (...) à 1000 m² ».

Et plus loins :

« Via l'obligation de don qui est mise en place, la mise au rebut des aliments encore comestibles est en quelque sorte interdite puisque tout invendu devra être donné. Les seuls aliments qui seraient *in fine* encore jetés sont ceux qui ne sont plus comestibles, dont la Date Limite de Consommation (DLC) est dépassée ou dont l'emballage est abîmé, ce qui pourrait entraîner un risque pour le consommateur. Certes, cette obligation ne s'appliquera que pour les grandes surfaces mais c'est déjà un début en vue d'un élargissement de l'obligation ».

Et de préciser encore :

« L'idée derrière cette obligation était d'uniformiser une pratique - certes déjà acquise dans de nombreux supermarchés - pour toutes les grandes surfaces bruxelloises. Une fois que les grands acteurs auront été sensibilisés, il s'agira d'analyser la mise en pratique et en fonction de cela, d'envisager ensuite un don plus répandu des invendus alimentaires. Toutefois, l'encouragement à donner ses invendus alimentaires est maintenu pour les magasins de vente de biens alimentaires au détail dont la surface est inférieur[e] à 1000 m² »

À la question de Brupartners, qui se demande quel impact économique la mesure aura sur les dispositifs de coopération entre consommateurs et commerçants afin de proposer des invendus à prix réduit, la note donne la réponse suivante :

« Comme le fait remarquer Brupartners, ces dispositifs de coopération entre consommateurs et commerçants visent principalement la mise en relation de consommateurs avec des petits commerçants (supermarché de proximité, boulangeries...). Une attention devra donc surtout intervenir si l'obligation de don devait être envisagée pour des acteurs actuellement exclus du champ d'application (sous le seuil de 1.000 m²). Toutefois, l'encouragement à donner ses invendus alimentaires est maintenu pour les magasins de vente de biens alimentaires au détail dont la surface est inférieur[e] à 1000 m² ».

Le critère de distinction, à savoir une superficie de 1000 m², est un critère objectif. La question se pose toutefois de savoir si le critère de distinction utilisé est raisonnablement justifié au regard de l'objectif poursuivi.

Invité à justifier plus avant la différence de traitement (obligation versus encouragement), le délégué a encore ajouté à la note au Gouvernement que :

« Dit criterium van 1.000 m² oppervlakte komt uit rubriek 90 van de ingedeelde inrichtingen van de milieuvergunning van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (...). Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest had het schenken van onverkochte levensmiddelen kunnen opleggen via de milieuvergunningen van de supermarkten, maar omdat het hoofddoel van deze verplichting gericht is op afvalvermindering, koos het ervoor om ze op te leggen in de afvalordonnantie. Bovendien bevatte de Afvalstoffenordonnantie al een wettelijke basis om voedseldonaties aan te moedigen (huidig artikel 16, §3, 7°). Deze bepaling is daarom aangescherpt door het voorontwerp om er een verplichting voor supermarkten van te maken ».

Le délégué a été invité à justifier dans quelle mesure les magasins dont la superficie est supérieure et inférieure à 1000 m² se trouvent dans des situations substantiellement différentes ou bien, si leur situation dans le cadre de l'avant-projet est similaire, ce qui justifie que seuls les supermarchés d'une superficie de 1000 m² ou plus soient soumis à cette obligation. Il a également été demandé au délégué s'il y a davantage que l'intention de « sensibiliser les grands acteurs » pour justifier la différence de traitement. Le délégué a répondu à ces questions supplémentaires comme suit :

« Les flux d'inventures sont plus importants (en termes de quantité) dans les magasins de plus de 1000 m². Dès lors que cette ordonnance vise la réduction des déchets, il s'agit de cibler, dans la catégorie des magasins, les plus importants producteurs de déchets ».

La justification ci-dessus ne permet pas de déterminer spontanément dans quelle mesure le critère d'une surface de 1000 m² est pertinent pour une différence de traitement dans le but poursuivi de prévenir la production de déchets alimentaires. C'est d'autant plus vrai qu'il ressort de la note au Gouvernement que les systèmes de vente rapide à prix réduit et de dons sont déjà des pratiques largement répandues dans les magasins de vente de biens alimentaires concernés.

Compte tenu de ce qui précède, on ne peut admettre que le critère de distinction utilisé est raisonnablement justifié. Dans la mesure où seuls les magasins de vente de biens alimentaires de 1000 m² ou plus sont obligés d'appliquer la mesure en projet visant à donner prioritairement à des organismes caritatifs et, à titre subsidiaire, à donner ou à vendre à d'autres organismes et entreprises, le régime crée une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée. Si les auteurs de l'avant-projet maintiennent la mesure d'obligation de don et/ou de vente pour certains magasins de vente de biens alimentaires au détail, ils doivent pouvoir justifier adéquatement cette différence de traitement ou l'adapter d'une manière qui soit aussi compatible avec le principe d'égalité.

D. Observations d'ordre rédactionnel

12. Il s'impose de revoir le texte de l'avant-projet du point de vue rédactionnel. Le texte contient des erreurs, des incohérences et des contradictions entre les versions française et néerlandaise. Les imperfections concernent principalement le texte néerlandais.

À titre purement illustratif, on peut citer les dispositions suivantes de l'avant-projet :

- Article 3, nouveau 40° inséré : le texte néerlandais mentionne erronément « de goederen bedoeld », tandis que le texte français fait mention de « les organismes visés ».
- Article 3, nouveau 41° inséré : le texte néerlandais mentionne « organisme ». Cette notion est erronée. Bien que la notion d'« organisme » en français puisse aussi renvoyer à un organe, une instance ou une organisation, la notion « organisme » en néerlandais renvoie à un être vivant. On adaptera le texte en conséquence.
- Article 4 : dans le texte néerlandais, les notions de « schenking » et de « donatie » sont utilisées indifféremment, tandis que le texte français utilise chaque fois la notion de « don ».

- Article 4, 2° : pour l'énumération des organismes auxquels les invendus alimentaires doivent être donnés ou vendus, le texte néerlandais utilise les notions de « prioritaire », « als alternatief » et « als bijkomend alternatief », alors que le texte français fait mention de « par priorité », « à titre subsidiaire » et « à titre plus subsidiaire ». Le texte néerlandais semble moins conforme à l'intention d'établir un ordre hiérarchique et semble plutôt contenir, en partie, une énumération alternative.
- Article 4, 2° : le texte néerlandais indique « De Regering voltooit definitie », tandis que le texte français énonce « Le Gouvernement complète la définition ». Non seulement, il manque le mot « de » dans la version néerlandaise, mais la traduction « voltooit » ne semble pas non plus correcte.
- Article 4, 2° : la notion de « magasin »/« winkel » est utilisée, alors qu'ailleurs, c'est la notion de « magasin de vente de biens alimentaires au détail »/« voedingswinkels gericht op kleinhandel » qui est utilisée (voir observation 11).
- Article 6, b) et c) : le texte néerlandais mentionne « die niet voldoet », tandis que le texte français fait état de « ne respecte pas ». Ce segment de phrase renvoie à « celui qui ». Le texte néerlandais « degene die niet voldoet aan de voorwaarden inzake het bijproduct [...] » est incorrect. En effet, une personne (morale) n'est pas un sous-produit, si bien que, strictement parlant, elle ne peut pas non plus en respecter les conditions. Les auteurs visent sans doute « degene die de voorwaarden inzake het bijproduct [...] niet naleeft ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

13.1. À la question de savoir pourquoi la notion de « magasins de vente de biens alimentaires » n'est pas définie, le délégué a répondu ce qui suit :

« Het aanvankelijke doel was om zich te richten op rubriek 90 van de ingedeelde inrichtingen van de milieuvergunning in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: 'Kleinhandelszaken waarvan de verkoopslokale en de lokale die aan de verkoopslokale grenzen en als warenopslagplaats dienen een totale oppervlakte hebben die gelijk is aan of groter is dan 1.000 m², met inbegrip van de oppervlakte die door de toonbanken en andere meubelen wordt ingenomen'.

Het probleem is dat dit onderdeel niet alleen winkels omvat die voedingsmiddelen verkopen, maar bijvoorbeeld ook doe-het-zelfzaken. Door ons te richten op 'voedingswinkels' wilden we de toepassingsgebied beperken tot winkels die voedingsmiddelen verkopen.

Het is waar dat een definitie van dit type winkel in de ordonnantie moet worden opgenomen en niet in het uitvoeringsbesluit. We zouden bijvoorbeeld de omschrijving van rubriek 90 kunnen wijzigen in: 'Kleinhandelszaken in voedingsmiddelen waarvan de verkoopslokale en de lokale die aan de verkoopslokale grenzen en als warenopslagplaats dienen een totale oppervlakte hebben die gelijk is aan of groter is dan 1.000 m², met inbegrip van de oppervlakte die door de toonbanken en andere meubelen wordt ingenomen' ».

On ne peut se rallier à la définition de la notion de « magasin de vente de biens alimentaires » que dans la mesure où l'observation 9 sur la compatibilité (l'incompatibilité) du critère de distinction d'une superficie de 1000 m² avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination est prise en compte.

13.2. Concernant la notion d'« entreprises et autres *organismes* »¹⁶ définie au 41°, en projet, de l'article 3 de l'ordonnance relative aux déchets, le délégué a encore déclaré :

« Les 'organismes caritatifs' sont ceux définis à l'article 4 de l'arrêté royal n°59. Les 'entreprises et autres organismes' sont toutes les personnes physiques ou morales, quelle que soit leur forme juridique précise, qui sont actifs dans la reprise et la transformation d'invendus alimentaires. Nous pensons par exemple à des asbl qui organisent des cours de cuisine en utilisant des invendus ou encore à des sociétés qui pratique la revente rapide et à bas prix de produits alimentaires dont la date de péremption est proche.

La seconde notion inclut la première et, dans la priorisation décrite dans l'article 16, § 3, 7° nouveau, a) à c), on définit le deuxième et le troisième niveau de priorité au sein de la catégorie générale 'entreprises et autres organismes' exclusion faite des 'organismes caritatifs' ».

Il est recommandé d'inscrire le premier alinéa de la réponse dans l'exposé des motifs.

Article 4

14.1. Un des passages du 7°, en projet, de l'article 16 de l'ordonnance relative aux déchets, inséré par l'article 4, 2°, de l'avant-projet, s'énonce comme suit :

« Dans tous les cas, la date du prélèvement de l'invenu alimentaire par ou pour l'organisme ou l'entreprise [/la date du don ou de la vente de l'invenu] précède au minimum 1 jour la date de péremption du produit ».

L'attention du délégué a été attirée sur le fait que ce passage de l'avant-projet ne semble pas être finalisé compte tenu de l'utilisation de crochets. À la question de savoir si un renvoi à la date du prélèvement ou, si la date du prélèvement ne correspond pas, selon le cas, à la date du don ou à la date de la vente, peut suffire, le délégué a répondu :

« En effet. Le passage entre crochets peut sans doute être omis ».

L'avant-projet sera adapté en ce sens.

14.2. Lorsque la denrée alimentaire concernée n'a pas de date de péremption, l'avant-projet prévoit que le Gouvernement définit la date du prélèvement. À cet égard, le délégué a ajouté ce qui suit :

« L'ordonnance mériterait néanmoins d'être précisée sur ce point, notamment pour permettre au Gouvernement de modifier ou de modaliser cette limite temporelle lorsque

¹⁶ Le mot « organisme » en néerlandais est une mauvaise traduction. Voir l'observation 10.

l'inventu n'a pas de date de péremption ou lorsque celle-ci est inférieure à 5 jours. Les dérogations dans l'arrêté d'exécution pourraient être les suivantes :

‘Par dérogation à l'article 16, § 3, 7°, alinéa 3, de l'ordonnance déchets, à condition qu'ils soient manipulés, entreposés de manière appropriée et contrôlés afin de garantir qu'ils sont toujours propres à la consommation humaine, la date de reprise est précisée dans la convention entre le gérant et l'organisme reprenneur :

1° pour les invendus alimentaires sans emballage ou les invendus alimentaires préemballés sans date limite de consommation,

2° pour les produits alimentaires dont la date limite de consommation est inférieure à 5 jours,

3° pour les invendus alimentaires qui ont été surgelés la veille ou le jour de leur date limite de consommation,

4° pour les invendus alimentaires qui sont soumis à la date de durabilité minimale.’

Le délai de 5 jours concerne les aliments qui sont confectionnés frais pour être consommés à bref délai. Dans ce cas, il semble plus équilibré de ne pas imposer aux magasins de s'en séparer dès la veille de la date limite de consommation ».

Les possibilités précitées ne ressortent pas de la délégation actuelle, qu'il conviendra donc de compléter en conséquence. Si tel n'est pas le cas, une disposition contraire dans l'arrêté d'exécution ne pourrait pas trouver de fondement juridique dans l'avant-projet.

15. En ce qui concerne la mesure prévue à l'article 16, § 4, en projet, de l'ordonnance relative aux déchets, inséré par l'article 4, 3°, de l'avant-projet, habilitant le Gouvernement à interdire sous condition la distribution de publications, le délégué a fait la déclaration suivante :

« Par ailleurs, il faut rappeler que si l'ordonnance en projet et l'habilitation qu'elle contient entrent en vigueur, le régime juridique applicable restera celui de l'ordonnance du 22 avril 1999 relative à la prévention et à la gestion des déchets des produits en papier et/ou carton. Autrement dit, il restera interdit de déposer des imprimés publicitaires ou de la presse d'information gratuite en violation des indications apposées sur les boîtes aux lettres. Si le Gouvernement estime que ce régime doit être revu, par exemple en interdisant la distribution d'un certain type de publication sauf aux personnes qui en formulent le souhait, il devra veiller à respecter les conditions relatives au concours de droits fondamentaux susvisées ».

À cet égard, l'exposé des motifs de l'avant-projet indique ce qui suit :

« Pour rappel, la distribution de presse d'information gratuite et d'imprimés publicitaires dans les boîtes aux lettres est actuellement autorisée par l'ordonnance du 22 avril 1999 relative à la prévention et à la gestion des déchets des produits en papier et/ou carton ('ordonnance papier'), sauf en cas d'apposition volontaire d'un autocollant 'Stop Pub'. Le présent avant-projet permet au Gouvernement de maintenir ce système 'Stop Pub', ou d'en inverser la logique : interdire la distribution de presse d'information gratuite et d'imprimés publicitaires dans les boîtes aux lettres, sauf en cas d'apposition volontaire d'un autocollant 'Oui Pub' ».

Et de préciser encore :

« Vu les objectifs de l'avant-projet, la présente habilitation est reprise dans l'ordonnance déchet et non dans l'ordonnance papier. Cette dernière n'est plus à jour et devra être abrogée, afin d'intégrer à terme un nouveau Chapitre relatif aux papiers/cartons dans le Brudalex en concertation avec le secteur. D'ici là, l'habilitation d'aménager un système 'Oui Pub' – consacrée par la présente modification de l'ordonnance déchets – coexistera avec l'habilitation de prévoir le système 'Stop Pub' – prévue dans l'ordonnance papier – afin de laisser le soin au Gouvernement d'aménager le système idoine ».

Ces explications mettent en évidence une incohérence entre l'avant-projet et l'ordonnance du 22 avril 1999. En effet, le système « Stop Pub » devrait par conséquent être défini aussi bien dans l'ordonnance du 22 avril 1999 concernée que dans l'avant-projet soumis pour avis. En outre, l'ordonnance du 22 avril 1999 règle déjà elle-même tous les éléments de l'interdiction en question, alors que l'avant-projet se contente d'accorder une large délégation à cet effet.

Compte tenu de l'intention exprimée d'abroger l'ordonnance du 22 avril 1999, il convient de le faire dans les plus brefs délais afin d'assurer la sécurité juridique. Dans le cas contraire, les auteurs de l'avant-projet devront vérifier dans quelle mesure il est encore pertinent d'intégrer le système « Stop Pub » dans l'avant-projet. En tout état de cause, il convient d'éviter les dispositions conflictuelles en la matière.

Du point de vue de la technique législative, l'ajout, à l'article 16, § 3, 7°, en projet, de l'ordonnance relative aux déchets, d'alinéas dans l'énumération de cet article 16, § 3, rend la lecture moins aisée¹⁷. Il convient de remédier à cette situation.

Article 5

16. L'article 5 de l'avant-projet complète l'article 38, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance relative aux déchets et habilite le Gouvernement à exempter les entreprises et établissements procédant à certaines opérations de valorisation de déchets non dangereux, « notamment » (en néerlandais : « meer bepaald ») en matière de tri et/ou de préparation en vue du réemploi des déchets, de l'obligation de déclaration ou de permis d'environnement.

L'utilisation du mot « *notamment* » dans le texte français et des termes « *meer bepaald* » dans le texte néerlandais de l'avant-projet soulève la question de savoir si l'exemption concerne uniquement les entreprises et établissements procédant à certaines opérations de valorisation de déchets non dangereux sous la forme de tri et de préparation en vue du réemploi des déchets. Le délégué a répondu en ces termes :

« L'idée derrière le texte est davantage exemplative que limitative. Il est possible que opérations de recyclage de déchets non dangereux soient également exemptées de permis d'environnement. 'Meer bepaald' peut être remplacé par 'met inbegrip van' ».

¹⁷ Voir : *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 58, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État.

Il ressort de la réponse du délégué qu'une seule valorisation générale supplémentaire de déchets non dangereux est envisagée. Dans un souci de sécurité juridique et de clarté de la délégation, il est recommandé de préciser les opérations de valorisation visées, compte tenu de l'article 24 de la directive 2008/98/CE.

Entrée en vigueur

17. L'avant-projet ne fixe pas de date d'entrée en vigueur. Invité à confirmer qu'il n'est dès lors pas dérogé au délai usuel d'entrée en vigueur de dix jours suivant la publication de l'arrêté envisagé au *Moniteur belge*, le délégué a répondu :

« Dès lors que l'arrêté détermine un nombre important de modalités, nous souhaitons faire correspondre l'entrée en vigueur de l'ordonnance avec celle de l'arrêté d'exécution. Nous intégrerons un article en ce sens ».

On peut se rallier à cette proposition, à condition que l'entrée en vigueur des arrêtés envisagés ne précède pas (la publication et) l'entrée en vigueur de l'avant-projet d'ordonnance à l'examen.

Dans la mesure où l'intention des auteurs de l'avant-projet est à cet égard d'habiliter le Gouvernement à fixer la date d'entrée en vigueur de l'avant-projet à l'examen, il est recommandé de prévoir une date limite à laquelle l'ordonnance entrera en vigueur si le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale s'abstenait de fixer la date d'entrée en vigueur dans un délai raisonnable.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC