



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.863/1
van 25 april 2024

avis 75.863/1
du 25 avril 2024

over

sur

een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'betreffende de gerecycleerde granulaten en de gronden en gerecycleerde granulaten gebruikt in of op de bodem tot wijziging van het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen en tot wijziging van het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 9 februari 2023 betreffende de ophaalmodaliteiten van toepassing op de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2000 tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Regering'

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif aux granulats recyclés, aux terres et aux granulats recyclés utilisés dans ou sur le sol modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 relatif à la gestion des déchets et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 février 2023 relatif aux modalités de collecte applicables aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers en Région de Bruxelles-Capitale et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement'

Op 12 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, verlengd tot 25 april 2024, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘betreffende de gerecycleerde granulaten en de gronden en gerecycleerde granulaten gebruikt in of op de bodem tot wijziging van het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen en tot wijziging van het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 9 februari 2023 betreffende de ophaalmodaliteiten van toepassing op de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2000 tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Regering’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 april 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 april 2024.

*

Le 12 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, prolongé jusqu'au 25 avril 2024, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'relatif aux granulats recyclés, aux terres et aux granulats recyclés utilisés dans ou sur le sol modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 relatif à la gestion des déchets et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 février 2023 relatif aux modalités de collecte applicables aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers en Région de Bruxelles-Capitale et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 avril 2024. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Ronald VAN CROMBRUGGE, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 avril 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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt tot het wijzigen van twee besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, te weten het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 ‘betreffende het beheer van afvalstoffen’ (hierna “Brudalex” genoemd) en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 februari 2023 ‘betreffende de ophaalmodaliteiten van toepassing op de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2000 tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Regering’.

2.2. Met het wijzigen van Brudalex wordt in essentie beoogd om een normatief kader tot stand te brengen voor de productie en het gebruik van gerecycleerde granulaten, enerzijds, en voor gronden en gerecycleerde granulaten in of op de bodem, anderzijds.

Artikel 1.1 van het ontwerp voegt een aantal definities toe in Brudalex. De artikelen 1.2 tot 1.4 wijzigen een aantal bepalingen van Brudalex in verband met het traceerbaarheidsdocument voor gerecycleerde granulaten. Artikel 1.5 wijzigt artikel 1.7 van Brudalex aangaande het afvalstoffenregister (dat het “afvalstoffen- en materialenregister” wordt) wat betreft gerecycleerde granulaten. De artikelen 1.6 tot 1.13 regelen de verwerking van persoonsgegevens. De artikelen 1.14 tot 1.18 strekken ertoe om sommige bepalingen van Brudalex aan te passen rekening houdend met de met het ontwerp in te voegen hoofdstukken 8 en 9.

Artikel 2 van het ontwerp beoogt een nieuw hoofdstuk 8 (“Gerecycleerde granulaten”) in titel IV van Brudalex in te voegen. In dat hoofdstuk wordt onder meer voorzien in de voorwaarden waaronder en de functies waarvoor gerecycleerde granulaten gebruikt kunnen worden (ontworpen artikelen 4.8.1, 4.8.7, en 4.8.8) en worden een aantal voorwaarden omschreven waaraan moet worden voldaan bij de productie van gerecycleerde granulaten, waaronder de verplichting om een milieuvergunning aan te vragen of om zich te laten registreren (ontworpen artikelen 4.8.2 tot 4.8.4). Het ontworpen hoofdstuk 8 bevat voorts regels in verband met de controle van gerecycleerde granulaten op het vlak van onder meer de staalneming en de analyse (ontworpen artikelen 4.8.9 tot 4.8.11), het vervoer van gerecycleerde granulaten (ontworpen artikelen 4.8.12 en 4.8.13), de traceerbaarheidsprocedure voor gerecycleerde granulaten (artikel 4.8.14) en de conformiteitsverklaring en het granulatenbeheerrapport (artikelen 4.8.15 tot 4.8.17). Er wordt ook nog in de registratie van een beheerorganisatie van gerecycleerde granulaten voorzien (ontworpen artikelen 4.8.18 tot 4.8.30).

Artikel 3 van het ontwerp strekt ertoe om een hoofdstuk 9 (“Gronden en gerecycleerde granulaten gebruikt in of op de bodem”) in titel IV van Brudalex in te voegen. Het betreft bepalingen die vergelijkbaar zijn met die van artikel 2 van het ontwerp, zij het dat zij van toepassing zijn op gronden en gerecycleerde granulaten gebruikt in of op de bodem.

2.3. De wijzigingen die het ontwerp beoogt aan te brengen in het reeds genoemde besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 februari 2023 houden de opheffing in van artikel 3, § 2, van dat besluit (artikel 4.1 van het ontwerp), alsook – blijkbaar¹ – de toevoeging van een aantal bijlagen bij dat besluit (artikel 5 en de bijlagen I tot IV van het ontwerp).

2.4. Artikel 6 van het ontwerp bevat een overgangsregeling, terwijl artikel 7 strekt tot het opheffen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 16 maart 1995 ‘betreffende de verplichte recyclage van bepaald bouw- of sloopafval’. Als datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit wordt in artikel 8 uitgegaan van een inwerkingtreding op de eerste dag van de zesde maand na die waarin het (niet: ze) is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*, al wordt voor sommige bepalingen van het ontwerp in een daarvan afwijkende regeling voorzien.

BEVOEGDHEID

3. De vraag rijst of de voorwaarden waaraan gerecycleerde granulaten moeten voldoen op basis van kwaliteit en gebruik (ontworpen artikelen 4.8.7 en 4.8.8 van Brudalex; artikel 2 van het ontwerp) niet ten minste deels dienen te worden beschouwd als productnormen die bepalen aan welke eisen de granulaten moeten voldoen bij het gebruik en het op de markt brengen ervan.² In de mate dat dit het geval is, moet immers op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ worden vastgesteld dat daarvoor de federale overheid bevoegd is en niet het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.³

¹ Zie de opmerking onder randnummer 29.

² Volgens het Grondwettelijk Hof zijn productnormen “regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten”. Het voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid is volgens het Grondwettelijk Hof verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/1, p. 20; *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/7, p. 37) en om obstakels voor het vrije verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen (*Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 558/5, p. 67). Zie o.m. GwH 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.4; GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.17.1; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.13.2; GwH 17 december 2020, nr. 165/2020, B.17.1; GwH 10 november 2022, nr. 147/2022, B.8.1.

³ Er werd in de loop van de parlementaire voorbereiding van de betrokken bepaling van de bijzondere wet op gewezen dat de gewestelijke bevoegdheid inzake onder meer het afvalstoffenbeleid niet mag worden ondergraven door middel van een extensieve interpretatie van het begrip “productnormen” en dat het vaststellen van normen waaraan afvalstoffen moeten voldoen om als secundaire grondstoffen te kunnen worden aangewend in productieprocessen of bij andere nuttige toepassingen, tot de exclusieve bevoegdheid van de gewesten inzake het afvalstoffenbeleid behoort en geen productnormen in de zin van de bijzondere wet zijn (*Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/7, 36; zie ook K. REYBROUCK en S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Intersentia, Antwerpen, 2019, 401). Dit kan evenwel bezwaarlijk inhouden dat de gewestelijke overheden bij het uitoefenen van hun bevoegdheid inzake afvalstoffenbeleid

Voor zover met andere woorden de betrokken voorwaarden betrekking hebben op meer dan de loutere verwerking van de granulaten doordat erin tevens kwaliteitseisen worden gesteld aan de desbetreffende producten met het oog op specifiek het in de handel brengen ervan, zal het wel degelijk om de vaststelling van productnormen gaan. De voorwaarden waaraan de gerecycleerde granulaten blijkens de ontworpen artikelen 4.8.7 en 4.8.8 van Brudalex moeten voldoen, dienen derhalve zo te worden geconcipieerd en verwoord dat deze niet als productnormen vallen te bestempelen. De stellers van het ontwerp zullen erover oordelen of de tekst van de betrokken bepalingen van het ontwerp daartoe niet het best op een meer expliciete wijze wordt afgebakend.

4. Ook in het ontworpen artikel 4.8.2, § 2, 2, van Brudalex (artikel 2 van het ontwerp), wordt melding gemaakt van het “op de markt [brengen] voor gebruik in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”. In dat verband is niet enkel de onder randnummer 3 gemaakte opmerking in verband met de federale bevoegdheid inzake het vaststellen van de productnormen, relevant, maar rijzen bovendien ernstige vragen bij de beperking van de toepassing van die bepaling tot “een mobiele of vaste breker [die wordt uitgebaat] buiten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

Het gevolg van die bepaling is immers dat granulaten die op een rechtsgeldige manier werden geproduceerd in het Vlaamse Gewest of het Waalse Gewest, slechts op de markt kunnen worden gebracht van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest op voorwaarde dat de producent zich vooraf registreert en dat de gerecycleerde granulaten aan de voorwaarden van het ontworpen besluit voldoen. Dergelijke regeling raakt aan de beginselen van het vrije verkeer van goederen en diensten en van de Belgische economische en monetaire unie, die de gewesten op grond van artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de reeds genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 dienen in acht te nemen. Er zal derhalve moeten kunnen worden aangetoond dat, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, dergelijke strikte regeling wel degelijk moet worden tot stand gebracht teneinde ermee een wettig doel te kunnen bereiken.⁴ Indien geen dergelijke verantwoording zou kunnen worden gegeven, is het ongewijzigde behoud van het ontworpen artikel 4.8.2, § 2, 2, van Brudalex, in het ontwerp problematisch.

RECHTSGROND

5.1. Onder voorbehoud van hetgeen volgt, vinden de bepalingen van het ontwerp van besluit rechtsgrond in de artikelen 9, 16, 19, 27, 34 en 46 van de ordonnantie van 14 juni 2012 ‘betreffende afvalstoffen’ (hierna “afvalstoffenordonnantie”), in de artikelen 6, 78/1, 78/4 en 86, § 3,⁵ van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’ (hierna

zouden moeten worden verondersteld daarbij in het geheel geen afbreuk te kunnen doen aan de federale bevoegdheid op het vlak van het vaststellen van de productnormen.

⁴ Zie in die zin onder meer, wat het beginsel van het vrije verkeer van diensten betreft, GwH 29 april 2010, nr. 41/2010, B.5.3.

⁵ Artikel 86, § 3, van de milieuvergunningenordonnantie biedt rechtsgrond voor de ontworpen aanvulling van artikel 3.1.5, § 2, van Brudalex (artikel 1.14 van het ontwerp), die geen rechtsgrond vindt in artikel 14, § 2, van het gezamenlijke decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie van 16 mei 2019 ‘betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen’, zoals in de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel wordt vermeld.

“milieuvergunningenordonnantie”), in artikel 72 van de ordonnantie van 5 maart 2009 ‘betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems’ (hierna “ordonnantie bodem”) en, wat de opheffing betreft van artikel 3, § 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 februari 2023 bij artikel 4.1 van het ontwerp, artikel 4, § 1, 1°, van de ordonnantie van 19 juli 1990 ‘tot oprichting van het Gewestelijk Agentschap voor netheid’.⁶

5.2. De artikelen 1.6 tot 1.13 van het ontwerp en een aantal bepalingen van de bij het ontwerp gevoegde bijlagen komen neer op een aanvulling van de in Brudalex reeds voorkomende regeling met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens met bepalingen inzake gegevensverwerking die specifiek betrekking hebben op de productie en het gebruik van gerecycleerde granulaten zoals die het voorwerp uitmaken van het voorliggende ontwerp van besluit.⁷

De gemachtigde verwees als rechtsgrond voor die bepalingen naar artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 ‘tot oprichting van Leefmilieu Brussel’, zoals bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989 ‘houdende diverse institutionele hervormingen’. In de laatstgenoemde bepaling worden weliswaar de taken van Leefmilieu Brussel opgesomd die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering overeenkomstig artikel 3, § 3, van hetzelfde besluit kan uitbreiden en waarvan zij de voorwaarden voor het uitoefenen ervan nader kan omschrijven. Er kan evenwel niet worden ingezien op welke wijze in artikel 3 van het voornoemde koninklijk besluit van 8 maart 1989 rechtsgrond kan worden gevonden voor de artikelen 1.6 tot 1.13 van het ontwerp en de betrokken bepalingen van de bijlagen ervan. De in die bepalingen opgenomen regeling van verwerking van persoonsgegevens vereist integendeel een meer expliciete en uitgewerkte rechtsgrond die evenmin te vinden is in één van de ordonnanties waarvan onder randnummer 5.1 melding wordt gemaakt.⁸ Het vereiste van het voorhanden zijn van dergelijke rechtsgrond is trouwens des te pregnanter geworden aangezien de regels die nu reeds zijn vervat in Brudalex, wat de verwerking van persoonsgegevens betreft, op een substantiële wijze worden aangevuld wat de gerecycleerde granulaten betreft.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet

⁶ Bij het onderzoek van de rechtsgrond heeft de afdeling Wetgeving nuttig gebruik kunnen maken van de rechtsgrondentabel die haar werd bezorgd door de gemachtigde.

⁷ De verwerking van gegevens zoals vooropgesteld in de artikelen 1.6 tot 1.13 van het ontwerp, alsook in sommige bepalingen van de bijlagen bij het ontwerp, kan wel degelijk betrekking hebben op persoonsgegevens, onder meer gelet op het feit dat overeenkomstig het ontworpen artikel 4.8.2 van Brudalex (artikel 2 van het ontwerp), de aanvrager een natuurlijke persoon kan zijn. Zelfs indien de aanvrager een rechtspersoon zou zijn, kan de vooropgestelde verwerking van gegevens evenwel ook betrekking hebben op persoonsgegevens, in het bijzonder wat artikel 1.6 (dat artikel 1.10.3 van Brudalex beoogt te wijzigen) en artikel 1.9 (dat een artikel 1.10.8 in Brudalex beoogt in te voegen) van het ontwerp betreft, inzake de vakbekwaamheid van het personeel van de aanvrager van de registratie, erkenning of milieuvergunning (zoals diploma's, een curriculum vitae, en dergelijke meer). Zie eveneens de opmerking onder randnummer 12.

⁸ Er is voor een regeling inzake verwerking van persoonsgegevens steeds een deugdelijke internrechtelijke grondslag vereist, ook al is die regeling gebaseerd op één van de “gronden van rechtmatigheid” die de gemachtigde meent te kunnen afleiden uit verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens, en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (Algemene Verordening Gegevensbescherming)’.

aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁹

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in beginsel in een wetgevende norm zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn de afdeling Wetgeving en het Grondwettelijk Hof van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁰

In de artikelen 1.6 tot 1.13 van het ontwerp en – in samenhang hiermee – de betrokken bepalingen van de bijlagen, worden onder andere de te verwerken persoonsgegevens, de met de verwerking nagestreefde doelstelling en de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens geregeld, hetgeen essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens uitmaken die in beginsel door de ordonnantiegever zelf moeten worden vastgesteld.

Gelet op het hierboven vermelde formele legaliteitsbeginsel, doen de stellers van het ontwerp er goed aan om, mede rekening houdend met de aanvulling van Brudalex met de ontworpen regeling inzake verwerking van persoonsgegevens, zekerheidshalve de afvalstoffenordonnantie aan te vullen met een aantal basisregels met betrekking tot de voornoemde essentiële elementen inzake gegevensverwerking.

5.3. De ontworpen artikelen 4.8.18 tot 4.8.30 van Brudalex (artikel 2 van het ontwerp) strekken tot het erkennen van een beheerorganisatie van gerecycleerde granulaten, die onder meer een certificaat uitreikt aan de aangesloten uitbaters van een breker, die periodieke controles dient uit te voeren bij uitbaters van een breker en dient te rapporteren aan Leefmilieu Brussel. In de ontworpen artikelen 4.9.15 tot 4.9.23 van Brudalex (artikel 3 van het ontwerp) wordt voorzien in een gelijkaardige beheerorganisatie voor het gebruik van gronden en gerecycleerde granulaten in of op de bodem.

⁹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

¹⁰ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

Deze bepalingen vinden volgens de rechtsgrondentabel die door de gemachtigde aan de afdeling Wetgeving werd meegedeeld rechtsgrond in de artikelen 78/1, 78/2 en 78/4 van de milieuvergunningenordonnantie. Deze artikelen hebben betrekking op de registratie voorafgaand aan de uitoefening van bepaalde activiteiten waarvoor geen milieuvergunning of erkenning aangevraagd dient te worden. In de memorie van toelichting van de ordonnantie van 6 december 2001 ‘houdende diverse wijzigingen betreffende de milieuvergunningen’ waarbij deze artikelen werden ingevoegd in de milieuvergunningenordonnantie, wordt het volgende vermeld over de mogelijkheid tot registratie:

“De artikelen 14 tot en met 20 omvatten nieuwe bepalingen betreffende de registratie. Deze voorafgaande vorm van controle is eenvoudiger en lichter dan een erkenning en de mogelijkheid om die op te leggen is in meerdere Europese richtlijnen opgenomen. De registratie kan worden opgelegd voor activiteiten die de Regering zal moeten bepalen. Ze strekt ertoe enerzijds een duidelijker beeld van die activiteiten te krijgen, en anderzijds deze, indien nodig, te onderwerpen aan algemene uitoefeningsvoorwaarden. Er wordt hier bijvoorbeeld gedacht aan de firma’s die gevaarlijke afvalstoffen vervoeren.”

De ontworpen artikelen 4.8.18 tot 4.8.30 van Brudalex strekken niet tot het regelen van een dergelijke activiteit of van de daarmee samenhangende voorafgaande registratie, maar wel tot de erkenning van een of meer beheerorganisaties die representatief zijn voor de betrokken sectoren en die worden betrokken bij de controle op de naleving van de aan te nemen regels in verband met gerecycleerde granulaten. Bijgevolg kan voor de desbetreffende ontworpen bepalingen geen rechtsgrond worden gevonden in de voormelde artikelen van de milieuvergunningenordonnantie.

Bij gebrek aan enige uitdrukkelijke andere rechtsgrond dient nagegaan te worden of voor de aan te nemen regeling in verband met de beheerorganisaties in voorkomend geval geen rechtsgrond zou kunnen worden gevonden in de algemene bevoegdheid om de ordonnanties uit te voeren die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering put uit artikel 20 van de reeds genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 *juncto* artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, gelezen in samenhang met een of meer andere ordonnantie bepalingen.

De algemene uitvoeringsbevoegdheid houdt in dat uit het beginsel van de wet (lees: de ordonnantie) en haar algemene economie de gevolgtrekkingen worden afgeleid die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de wet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die de wetgever nastreeft zonder hierbij de draagwijdte van de wet te verruimen of te beperken.¹¹

De milieuvergunningenordonnantie, noch de afvalstoffenordonnantie bevat enige bepaling die melding maakt van de mogelijkheid om een of meer private rechtspersonen te erkennen en hieraan opdrachten toe te kennen.

¹¹ Zie, wat de federale pendant van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 betreft, o.m. Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25; Cass. 27 februari 1990, *Arr.Cass.* 1989-90, 848, RvS 20 november 2018, nr. 242.994, *Islamitische Geloofsgemeenschap Fatih te Beringen en Ayhan Sogut*, nr. 17.

De conclusie is dan ook dat de voormelde bepalingen inzake de beheerorganisatie de draagwijdte van de voornoemde ordonnanties verruimen, zodat voor de ontworpen artikelen 4.8.18 tot 4.8.30 van Brudalex niet kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid. Dezelfde conclusie dringt zich op ten aanzien van de ontworpen artikelen 4.9.15 tot 4.9.23 van Brudalex (artikel 3 van het ontwerp), waarin wordt voorzien in een gelijkaardige regeling inzake de erkenning en registratie van een beheerorganisatie voor het gebruik van gronden en gerecycleerde granulaten in of op de bodem.

Pas nadat de ordonnantiegever in een bepaling heeft voorzien die het mogelijk maakt om opdrachten toe te kennen aan een of meer private rechtspersonen die daartoe worden erkend, kunnen de ontworpen bepalingen doorgang vinden.¹²

Deze conclusie heeft bovendien gevolgen voor nog andere bepalingen dan de ontworpen artikelen 4.8.18 tot 4.8.30 en 4.9.15 tot 4.9.23 van Brudalex voor zover erin wordt uitgegaan van het optreden van een erkende beheerorganisatie (zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 4.8.14 van Brudalex). Ook deze bepalingen van het ontwerp kunnen in het licht van de bestaande ordonnanties als zodanig geen doorgang vinden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

6.1. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen waarin verordenende bevoegdheden worden gedelegeerd aan Leefmilieu Brussel. Zo wordt in het ontworpen artikel 4.8.1, § 3, van Brudalex (artikel 2 van het ontwerp), Leefmilieu Brussel opgedragen om een exhaustieve lijst van toepassingen van gerecycleerde granulaten te publiceren, en wordt Leefmilieu Brussel in het ontworpen artikel 4.9.5, § 4, van Brudalex (artikel 3 van het ontwerp) bevoegd gemaakt om, via een code van goede praktijk, de “uitvoeringsmodaliteiten” voor het gebruik van gronden of gerecycleerde granulaten in of op de bodem nader te bepalen.

Het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling, zoals Leefmilieu Brussel, is in beginsel niet in overeenstemming met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt voor zover zij zeer beperkt zijn en een niet-beleidsmatig karakter hebben, door hun detailmatige of hoofdzakelijk technische draagwijdte. De instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen moeten hierbij zowel aan rechterlijke controle als aan politieke controle onderworpen zijn.¹³

¹² Het zou daarbij het meest voor de hand liggen indien in de eerste plaats de afvalstoffenordonnantie met dergelijke bepaling zou worden aangevuld.

¹³ Vergelijk met de toetsingscriteria die het Grondwettelijk Hof gebruikt om delegaties van verordenende bevoegdheid door de wetgever aan een autonome administratieve overheid of een gedecentraliseerde openbare instelling te beoordelen; zie GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.22.4 en GwH 9 juni 2016, nr. 89/2016, B.9.6.4: “De artikelen 33,105

6.2. De bevoegdheidsdelegatie in het ontworpen artikel 4.8.1, § 3, van Brudalex, blijft niet beperkt tot een vaststelling van details of bijkomende aspecten van de verdere uitvoering van de ontworpen regeling, maar betreft *in se* de essentie van de regeling, zijnde met name de functies waarvoor gerecycleerde granulaten kunnen worden ingezet. Dergelijke delegatie kan derhalve niet ongewijzigd worden behouden in het ontwerp.

6.3. De delegatie in het ontworpen artikel 4.9.5, § 4, van Brudalex, is toelaatbaar in de mate dat deze effectief beperkt blijft tot het vaststellen van nadere regels met betrekking tot de voorwaarden voor het gebruik van gronden en gerecycleerde granulaten in of op de bodem. Wel moet worden vastgesteld dat sommige van de voorwaarden waarvoor Leefmilieu Brussel de “uitvoeringsmodaliteiten” kan bepalen zo vaag worden omschreven in de tekst van het ontworpen besluit, dat kan worden betwijfeld of de betrokken bevoegdheidsdelegatie wel in al haar onderdelen beperkt blijft tot de loutere technische details van de uitvoering van de ontworpen regelgeving. Dit is in het bijzonder het geval voor de voorwaarden die worden vermeld in de punten 3 en 4 van het ontworpen artikel 4.9.5, § 3, van Brudalex (met name “het vermijden van erosie” en “het behoud van de oorspronkelijke biodiversiteit van de bodem en het terrein vóór de start van de werken”).

6.4. Het verdient aanbeveling om de onder de randnummers 6.2 en 6.3 vermelde delegatiebepalingen aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen en zo nodig nauwkeuriger af te bakenen teneinde er geen twijfel over te laten bestaan dat erin geen andere bevoegdheid wordt gedelegeerd aan Leefmilieu Brussel dan een bevoegdheid om de louter detailmatige en technische aspecten van de regeling uit te werken.

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

7. Ter wille van de leesbaarheid passe men de redactie van het opschrift van het ontwerp aan als volgt:

“Ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging, wat de gerecycleerde granulaten en de gronden en gerecycleerde granulaten gebruikt in of op de bodem betreft, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen en tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 februari 2023 betreffende de ophaalmodaliteiten van toepassing

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

op de producenten of houders van huishoudelijke afvalstoffen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 18 juli 2000 tot regeling van haar werkwijze en tot regeling van de ondertekening van de akten van de Regering”.

Aanhef

8. De verwijzingen naar de rechtsgrond biedende bepalingen in de aanhef van het ontwerp moeten worden aangepast op de wijze zoals aangegeven onder randnummer 5.1. Daarbij wordt er het best mee rekening gehouden dat de legistieke richtlijn erin bestaat dat de nog van kracht zijnde wijzigingen die in het verleden werden aangebracht in de bepalingen die het ontworpen besluit tot rechtsgrond strekken, eveneens worden vermeld in de aanhef ervan.¹⁴

9. De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat niet alle vormvereisten die met betrekking tot het ontwerp werden nagekomen effectief ook worden vermeld in de aanhef ervan.¹⁵ De stellers van het ontwerp doen er goed aan om de aanhef van het ontwerp ook vanuit die optiek aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen. Voor zover als nodig kan er daarbij op worden gewezen dat, indien sommige van de vormvereisten die werden nagekomen een facultatief karakter hebben, daarvan eveneens melding kan worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp, zij het bij wege van een of meer consideransen (“Overwegende ...”).¹⁶

Artikel 1

10. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 1.2 van het ontwerp, moeten de woorden “[d]e benaming van Afdeling 1 van Hoofdstuk 2” worden vervangen door de woorden “[h]et opschrift van Afdeling 1 van Hoofdstuk 2” (“[l]’intitulé de la Section 1er du Chapitre 2”). Eenzelfde redactionele correctie dient te worden aangebracht in de Nederlandse tekst van diverse andere bepalingen van het ontwerp.¹⁷

11. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 1.4, § 6, van Brudalex (artikel 1.3 van het ontwerp), wordt het begrip “conformiteitsverklaring” gebruikt; in het ontworpen artikel 1.4, § 7, 2, komt evenwel de term “gelijkvormigheidsverklaring” voor. In de overeenstemmende Franse tekst wordt in de voornoemde bepalingen uitsluitend melding gemaakt

¹⁴ Zie wat dat betreft *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 27, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

¹⁵ Zo kan, benevens van de budgettaire vormvereisten, ook nog melding worden gemaakt van de adviezen van de Vereniging van Sloop-, Ontmantelings- en Recyclingbedrijven (VSOR) en Embuild Brussels.

¹⁶ Zie de reeds aangehaalde *Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, aanbeveling nr. 35.

¹⁷ Zie o.m. de artikelen 1.5, § 1 en § 2, a), 1.7, eerste lid, en 1.12, eerste lid, van het ontwerp.

van “la déclaration de conformité”. Ook in de Nederlandse tekst zou er een redactionele eenvormigheid moeten zijn.¹⁸

12. De verwijzing naar de “in artikel 4.8.30 bedoelde gegevens”, in het ontworpen artikel 1.10.8, eerste lid, van Brudalex (artikel 1.9 van het ontwerp), zou naar het zeggen van de gemachtigde moeten worden vervangen door een verwijzing naar de “in artikel 4.8.20 bedoelde gegevens”. In het ontworpen artikel 4.8.30 van Brudalex (artikel 2 van het ontwerp), worden de gegevens beoogd die de geregistreerde beheerorganisatie jaarlijks vóór 15 maart van het jaar volgend op het boekjaar aan Leefmilieu Brussel dient te bezorgen; in het ontworpen artikel 4.8.20 van Brudalex (artikel 2 van het ontwerp), worden de voorwaarden opgesomd waaraan door personeelsleden van de registratieaanvrager moet worden voldaan op het vlak van de vakbekwaamheid. In tegenstelling tot wat het geval is in het ontworpen artikel 4.8.30 wordt in het ontworpen artikel 4.8.20 als zodanig niet expliciet melding gemaakt van “gegevens”. De betrokken verwijzing in het ontworpen artikel 1.10.8, eerste lid, van Brudalex, wordt derhalve het best nog eens herbekeken afhankelijk van de eraan ten grondslag liggende bedoeling.

13.1. In artikel 1.16 van het ontwerp, wordt in de Nederlandse tekst meermaals melding gemaakt van het woord “alineá”. De correcte juridische term in het Nederlands is evenwel “lid”. In de Nederlandse tekst van het aan artikel 3.6.2, § 4, van Brudalex, toe te voegen lid moet derhalve worden geschreven “Onverminderd het vorige lid is ...”. Waar nodig dient de redactie van de Nederlandse tekst van andere bepalingen van het ontwerp op dezelfde wijze te worden aangepast.

13.2. Nog met betrekking tot het aan artikel 3.6.2, § 4, van Brudalex, toe te voegen lid, moet worden opgemerkt dat er onder punt 1 een gebrek aan overeenstemming is tussen de Nederlandse en de Franse tekst. In de Nederlandse tekst wordt de zinsnede “ou une terre”, die in de Franse tekst voorkomt, niet weergegeven. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

Artikel 2

14. Overeenkomstig de legistieke richtlijnen¹⁹ dient artikel 2 van het ontwerp aan te vangen als volgt:

“In titel IV van hetzelfde besluit wordt een hoofdstuk 8 ingevoegd, dat de artikelen 4.8.1 tot 4.8.30 bevat, luidende:”.²⁰

¹⁸ In bijvoorbeeld de ontworpen artikelen 4.8.14 tot 4.8.17 van Brudalex, wordt in de Nederlandse tekst telkens van een “conformiteitsverklaring” melding gemaakt; in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 4.9.11, § 1, 2, van Brudalex (artikel 3 van het ontwerp), wordt dan weer de term “gelijkvormigheidsverklaring” (“déclaration de conformité”) gebruikt.

¹⁹ Zie de reeds aangehaalde *Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, aanbeveling nr. 118, formule F 4-2-11-2.

²⁰ Dit tekstvoorstel wordt geformuleerd onder voorbehoud van andere opmerkingen die in dit advies bij sommige bepalingen van het in te voegen hoofdstuk worden gemaakt (zie inzonderheid randnummer 5.3).

15.1. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 4.8.1, § 1, van Brudalex, wordt bepaald dat het hoofdstuk van toepassing is (niet: van kracht is) op de productie en het gebruik van gerecycleerde granulaten die “op duurzame wijze toegepast worden”.²¹ Aan de gemachtigde werd gevraagd wat dient te worden begrepen onder de zinsnede “op duurzame wijze toegepast”. De gemachtigde deelde wat dat betreft mee dat « [l]a notion de durabilité fait référence à la durée dans le temps, à l'inverse d'un caractère temporaire. »

Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om het woord “duurzame” te vervangen door een ander woord dat beter de bedoeling weergeeft zoals die door de gemachtigde werd toegelicht. Er zou bijvoorbeeld kunnen worden aan gedacht om het woord “permanente” te gebruiken.

15.2. Aangezien in het ontworpen artikel 4.8.1, § 2, van Brudalex, wordt verwezen naar een ander onderdeel van hetzelfde artikel, volstaat het om in de betrokken paragraaf te schrijven “in overeenstemming met paragraaf 1, punt 2” in plaats van “in overeenstemming met artikel 4.8.1 § 1 punt 2”.

15.3. Uit het derde lid van het ontworpen artikel 4.8.1, § 3, van Brudalex, valt af te leiden dat de lijst van toegelaten toepassingen “indien nodig” wordt bijgewerkt; in het ontworpen artikel 4.8.1, § 3, vierde lid, van Brudalex, wordt bepaald dat Leefmilieu Brussel jaarlijks de van de betrokken deskundigen ontvangen adviezen publiceert “in het kader van de bijwerking van de lijst”. De verhouding tussen de voornoemde bepalingen is niet duidelijk. Zo kan de vraag rijzen of de jaarlijkse publicatie van de adviezen achterwege kan blijven indien er geen bijwerking van de lijst is gebeurd. De samenhang tussen beide bepalingen wordt het best nog aan een nader onderzoek onderworpen.

16.1. In het ontworpen artikel 4.8.4, § 4, tweede lid, van Brudalex, wordt bepaald dat asfaltpuin bij aanvaarding door de uitbater van de breker “bijkomend [wordt] gecontroleerd met de PAK-spraytest”. Aan de gemachtigde werd gevraagd of de beoogde test in Brudalex wordt omschreven en op grond van welke bepaling de criteria en de voorwaarden voor die test worden vastgelegd. De gemachtigde beantwoordde deze vragen als volgt:

“Le test HAP est un test bien connu du secteur (tant par les experts que par les exploitants) et déjà utilisé régulièrement. Bruxelles Environnement développera davantage ce point dans le code de bonnes pratiques. Si cela s'avère nécessaire, une référence au code de bonnes pratiques pourrait être inséré dans ce paragraphe, tel que prévu dans l'Art. 4.8.9 du projet d'arrêté.”

²¹ In de Franse tekst “qui sont utilisés de manière durable”. Vraag is of naar analogie van de Nederlandse tekst niet veeleer moet worden geschreven “qui sont appliqués de manière durable”.

Een verwijzing naar de regeling van de PAK-spraytest zou zeer zeker de duidelijkheid van het ontwerp en derhalve de rechtszekerheid ten goede komen.²² Voor zover die regeling uitgaat van Leefmilieu Brussel, dient er wel aan te worden herinnerd dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar is (zie de opmerkingen onder randnummer 6.1).

16.2. In het ontworpen artikel 4.8.4, § 5, eerste lid, 3, van Brudalex, wordt bepaald dat puin geen “andere gevaarlijke afvalstoffen en pollutanten” mag bevatten. In het ontworpen artikel 4.8.4, § 5, eerste lid, 8, wordt in gelijkaardige zin bepaald dat het puin geen “andere gevaarlijke afvalstoffen” mag bevatten. Er werd aan de gemachtigde gevraagd hoe deze bepalingen zich tot elkaar verhouden en of het ontwerp op dit punt geen overbodige herhaling bevat. De gemachtigde antwoordde hierop het volgende:

“Nous comprenons la remarque et le fait que le point 3° et 8° peuvent paraître redondants. Cette liste a été reprise des conditions habituellement imposées dans les permis d’environnement. Il est possible de rationaliser la liste afin de citer les différents types de substances pouvant se retrouver dans des granulats et qui en affectent la qualité.”

Voor zover de door de gemachtigde gesuggereerde “rationalisering” van de opsomming in het ontworpen artikel 4.8.4, § 5, eerste lid, van Brudalex, van aard is om bij te dragen tot een grotere duidelijkheid ervan, kan de suggestie enkel worden bijgetreden.

17.1. Het ontworpen artikel 4.8.7, § 3, van Brudalex, luidt:

“In afwijking op de voorwaarden van § 2 punten 1 tot en met 4, respecteren de gerecycleerde granulaten die gebruikt worden in direct contact met het grondwater de saneringsnormen van de ordonnantie bodem.”

Aan de gemachtigde werd gevraagd of de betrokken saneringsnormen derhalve niet gelden in geval van een “indirect contact” met het grondwater. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Les granulats qui ne sont pas en contact direct avec les eaux souterraines doivent faire l’objet de test de leurs lixiviats établissant qu’ils ne présentent pas de risques. Il peut arriver qu’un lot de granulats ne respecte pas les normes d’assainissement mais le fait d’intégrer des tests de lixiviation permet de nous assurer de l’absence de risques pour les eaux souterraines. Il a été démontré par une étude de Buildwise que les granulats recyclés utilisés en RBC dépassent régulièrement les normes d’assainissement; cependant les conditions du Chapitre 8 du projet d’arrêté permettent leur utilisation dans un contexte spécifique et offrent dès lors une possibilité d’intégration dans l’économie circulaire.”

Zoals het ontworpen artikel 4.8.7, § 3, van Brudalex, is geredigeerd, rijst de vraag niet enkel naar de verhouding tot de regeling inzake gerecycleerde granulaten die enkel tot een indirect contact met het grondwater aanleiding geven, maar is bovendien de precieze draagwijdte ervan niet duidelijk in die zin dat eraan zou kunnen worden getwijfeld of die bepaling niet overbodig is, want niet meer doet dan bevestigen dat op het betrokken punt de “ordonnantie

²² Wat het Vlaamse Gewest betreft, wordt de PAK-spraytest geregeld in het eenheidsreglement dat wordt goedgekeurd bij ministerieel besluit op grond van artikel 2.3.2.2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 ‘tot vaststelling van het Vlaams reglement betreffende het duurzaam beheer van materiaalcringen en afvalstoffen’.

bodem” zal worden nageleefd, in tegenstelling tot wat het geval is met gerecycleerde granulaten die tot een indirect contact met het grondwater aanleiding geven. In verband met dit laatste geval zou dan trouwens de vraag kunnen worden opgeworpen of aldus niet op een ontoelaatbare wijze wordt afgeweken van de “ordonnantie bodem”.

De stellers van het ontwerp wordt ter overweging gegeven om de redactie van het ontworpen artikel 4.8.7, § 3, van Brudalex, aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen en zo nodig aan te passen teneinde de beschreven onduidelijkheden in de mate van het mogelijke weg te werken of te voorkomen.

17.2. Het ontworpen artikel 4.8.7, § 4, van Brudalex, luidt:

“De partij gerecycleerde granulaten vormt op zich geen gevaarlijk afval.”

De gemachtigde lichtte deze bepaling toe als volgt:

“Le but de ce paragraphe est d’éviter qu’un lot de granulats qui respecte les normes fixées par le présent projet et obtient la fin de statut de déchet soit qualifiés, par ailleurs de déchets dangereux (liste EURAL).

Après vérification, il apparaît que les normes prévues dans le projet sont plus strictes que les normes liées à la qualification de « déchets dangereux ». Ce paragraphe peut donc être supprimé.”

De afdeling Wetgeving kan enkel instemmen met de in het vooruitzicht gestelde weglating van de betrokken paragraaf van het ontworpen artikel 4.8.7 van Brudalex.

18. Zoals bevestigd door de gemachtigde moet in het ontworpen artikel 4.8.8, § 1, van Brudalex, de verwijzing naar “een ‘Bijzondere zone’ zoals bepaald in de zin van artikel 12 van de ordonnantie bodem” worden vervangen door een verwijzing naar “een ‘Bijzondere zone’ zoals bepaald in de zin van artikel 3, 12°, van de ordonnantie bodem”.

Voor zover als nuttig dient er wel op te worden gewezen dat artikel 3, 12°, van de “ordonnantie bodem” geen omschrijving bevat van het begrip “bijzondere zone” (“zone particulière”), doch wel van het begrip “kwaliteitszone” (“classe de sensibilité”). Het staat aan de stellers van het ontwerp om erover te oordelen of op dat punt in het ontworpen artikel 4.8.8, § 1, niet beter wordt aangesloten bij de terminologie die voorkomt in artikel 3, 12°, van de “ordonnantie bodem”.

19. In het ontworpen artikel 4.8.10, § 3, van Brudalex, wordt bepaald dat de stalen bovendien worden geanalyseerd op parameters waarvan de uitbater de aanwezigheid vermoedt. Aan de gemachtigde werd gevraagd op basis van welke criteria een uitbater dergelijk vermoeden kan staven. De gemachtigde antwoordde hierop het volgende:

“En premier lieu, pour pouvoir exercer son activité, l’exploitant a dû démontrer (via son système de gestion de qualité) qu’il dispose des connaissances suffisantes pour pouvoir détecter les déchets non adéquats dans son système de production (Art. 4.8.3§3 du projet d’arrêté + référence dans l’Annexe 20).

Ensuite, de manière concrète, l'exploitant doit tenir compte des éventuels rapports techniques antérieurs ainsi que des résultats de son auto-contrôle visuel. D'autres documents tels que des éventuels inventaires de démolition fournissent d'autres types d'informations susceptibles d'aiguiller l'exploitant dans son jugement."

Het verdient ter wille van de duidelijkheid aanbeveling om elementen van de door de gemachtigde verstrekte toelichting op te nemen in de ontworpen bepaling.

20. In het ontworpen artikel 4.8.17, § 2, van Brudalex, stemmen de woorden "een volledig[e] conformiteitsverklaring", in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden "la déclaration de conformité", in de Franse tekst. Ook dit gebrek aan overeenstemming tussen beide teksten moet worden verholpen (zie bovendien, wat betreft de term "conformiteitsverklaring" in de Nederlandse tekst, de opmerking onder randnummer 11).

21. Wat de ontworpen artikelen 4.8.18 tot 4.8.30 van Brudalex betreft, kan worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking in verband met de rechtsgrond onder randnummer 5.3.

Artikel 3

22. De redactie van de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp moet worden aangepast naar analogie van de redactie die in dit advies wordt voorgesteld voor de inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp (zie randnummer 14).

23. In het ontworpen artikel 4.9.2, § 1, van Brudalex, stemt de zinsnede "voor de gemengde partij een gebruik in aanmerking te laten komen", in de Nederlandse tekst, niet overeen met de zinsnede "d'introduire une utilisation", in de Franse tekst. Beide teksten zouden ook op dit punt beter op elkaar moeten worden afgestemd.

24.1. In het ontworpen artikel 4.9.5, § 1, 5, van Brudalex, wordt in de Nederlandse tekst melding gemaakt van "invasieve dier[-] en plantensoorten"; de Franse tekst heeft het over "espèces invasives". De Franse tekst dient allicht te worden aangevuld om in overeenstemming te worden gebracht met de Nederlandse tekst.

24.2. Met betrekking tot het ontworpen artikel 4.9.5, § 2, 4, van Brudalex, in verband met het begrip van de "bijzondere zone", rijst de vraag of ter wille van de redactionele uniformiteit niet beter wordt aangesloten bij de redactie van het ontworpen artikel 4.8.8, § 1, van Brudalex (zie de opmerking onder randnummer 18).

25. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 4.9.6, § 3, van Brudalex, stemmen de woorden "... kan ... op een werkzone, in of op de bodem gebruikt worden," in de Nederlandse tekst, niet overeen met de woorden "peut être utilisé dans une zone de travail," in de Franse tekst. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

26.1. Het is niet duidelijk wat in het ontworpen artikel 4.9.11, § 1, 1, van Brudalex, precies moet worden begrepen onder de woorden "... een perceel ... dat strikt opgenomen is in categorie 1," ("... une parcelle ... qui est reprise en catégorie 1 strictement,"),. Meer in het bijzonder is niet duidelijk wat de beoogde "strikte" opname in de betrokken categorie inhoudt. De tekst van de ontworpen bepaling lijkt op dat punt minstens te moeten worden geëxpliciteerd.

26.2. In het ontworpen artikel 4.9.11, § 1, 4, van Brudalex, wordt melding gemaakt van gronden die afkomstig zijn van een terrein buiten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, en van het gegeven dat het totale volume minder dan 250 m³ bedraagt en er geen aanwijzingen zijn dat de gronden verontreinigd zijn "volgens de in dat gewest van kracht zijnde criteria". Naar het zeggen van de gemachtigde wordt in deze bepaling uitsluitend bedoeld op "uitgegraven gronden die vanuit Vlaanderen of Wallonië worden geïmporteerd", ermee rekening houdend dat "Leefmilieu Brussel (...) geen weet [heeft] van gronden uit het buitenland die in het Brussels Gewest gebruikt werden". Teneinde mogelijke toekomstige ontwikkelingen op het vlak van het invoeren van gronden uit het buitenland te kunnen omvatten, zou kunnen worden overwogen om aan het einde van het ontworpen artikel 4.9.11, § 1, 4, te schrijven "... dat ze verontreinigd zijn volgens de voor die gronden geldende criteria".

26.3. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 4.9.11, § 6, van Brudalex, wordt bepaald dat de goedkeuring van het technisch verslag wordt "betekend". In overeenstemming met de Franse tekst dient in plaats van "betekend" te worden geschreven dat de goedkeuring wordt "ter kennis gebracht".²³

27.1. Terwijl in de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 4.9.14, § 2, van Brudalex, wordt bepaald dat, in afwijking van paragraaf 1 van die bepaling, geen "grondbeheerrapport" wordt overgemaakt indien de gronden gebruikt werden in het kader van een door Leefmilieu Brussel toegelaten bodembehandeling, wordt in de Franse tekst vermeld dat in dat geval geen "déclaration d'utilisation" moet worden overgemaakt. Allicht drukt de Nederlandse tekst de correcte bedoeling uit van de stellers van het ontwerp en moet ook in de Franse tekst van het ontworpen artikel 4.9.14, § 2, melding worden gemaakt van "un rapport de gestion de terres".

27.2. Nog in het ontworpen artikel 4.9.14, § 2, van Brudalex, wordt bepaald: "In voorkomend geval bevestigt de slotverklaring dat dit gebruik voldoet aan de voorwaarden van dit hoofdstuk". Het is niet duidelijk waarop de woorden "in voorkomend geval" precies doelen. Ter wille van de rechtszekerheid zou de tekst van het ontworpen artikel 4.9.14, § 2, op dat punt moeten worden verduidelijkt.

28. Wat de ontworpen artikelen 4.9.15 tot 4.9.23 van Brudalex betreft, kan worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking in verband met de rechtsgrond onder randnummer 5.3).

²³ Overeenkomstig artikel 32 van het Gerechtelijk Wetboek slaat het woord "betekenen" op de afgifte van een origineel of afschrift van een akte bij gerechtsdeurwaardersexploot, hetgeen in het Frans wordt weergegeven door middel van de term "signifier".

Artikel 5

29. In artikel 5 van het ontwerp wordt bepaald dat “in hetzelfde besluit” bijlagen 19, 20, 21 en 22 worden toegevoegd. De artikelen 4 en 4.1 van het ontwerp, beogen evenwel een wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 9 februari 2023. De bijlagen die in artikel 5 van het ontwerp worden bedoeld, zijn evenwel bijlagen die bestemd zijn om te worden gevoegd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016.

Het bepaalde in artikel 5 van het ontwerp dient aan artikel 4 ervan vooraf te gaan. In dat geval sluit de ontworpen verwijzing naar de betrokken bijlagen onmiddellijk aan bij de bepalingen van het ontwerp die strekken tot het wijzigen of het aanvullen van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 1 december 2016 en kunnen de woorden “[i]n hetzelfde besluit” worden behouden.

Indien de voornoemde artikelen niet van plaats worden gewisseld, dient artikel 5 van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, aan te vangen als volgt: “In het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 december 2016 betreffende het beheer van afvalstoffen worden bijlagen ...”.

Artikel 8

30. De verwijzing naar bepaalde artikelen van het ontwerp, in artikel 8, 4, ervan, moet worden herbekeken: in de Nederlandse tekst wordt immers melding gemaakt van “artikelen (niet: artikels) 1.15 en 1.16 van dit besluit”, terwijl in de Franse tekst wordt gerefereerd “[aux] articles 1.15 et 1.17 de cet arrêté”.

Uitvoeringsbepaling

31. Het beschikkend gedeelte van het ontwerp moet worden vervolledigd met een uitvoeringsbepaling.

Bijlagen

32. De opschriften waarmee de bijlagen I tot IV bij het ontwerp aanvangen, dienen te worden weggelaten.²⁴ In de plaats ervan kan ermee worden volstaan om elk van de vier bijlagen te laten voorafgaan door respectievelijk de woorden “Bijlage I.”, “Bijlage II.”, “Bijlage III.” en “Bijlage IV.”²⁵, waarna – zoals in het ontwerp gebeurt – telkens dient te worden vermeld dat het gaat om respectievelijk de bijlagen 19, 20, 21 en 22 bij het besluit van de Regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 1 december 2016 ‘betreffende het beheer van afvalstoffen’.

²⁴ De betrokken opschriften stemmen trouwens niet overeen met het opschrift dat aan het beschikkend gedeelte van het ontwerp voorafgaat.

²⁵ Zie de reeds aangehaalde *Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, aanbeveling nr. 172.

Het is voorts vanuit legistiek oogpunt gebruikelijk dat alle bijlagen worden gevolgd door de formule “Gezien om gevoegd te worden bij ...” en vervolgens telkens ook door dezelfde ondertekeningen als die welke volgen op het besluit waarbij de bijlagen zijn gevoegd. Wat de bijlagen bij het om advies voorgelegde ontwerp van besluit betreft, voldoet blijkbaar enkel bijlage IV bij het ontwerp aan de laatstgenoemde legistieke richtlijn.²⁶

*

²⁶ Er zal in de onderscheiden formules (“Gezien om gevoegd te worden bij ...”) wel steeds melding moeten worden gemaakt van het correcte en volledige opschrift van het om advies voorgelegde ontwerp van besluit, wat nu niet het geval is in de formule die volgt op bijlage IV.

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

*

PORTÉE DU PROJET

2.1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier deux arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, à savoir l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 'relatif à la gestion des déchets' (dénommé ci-après « Brudalex ») et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 février 2023 'relatif aux modalités de collecte applicables aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers en Région de Bruxelles-Capitale et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement'.

2.2 La modification de Brudalex vise essentiellement à mettre en place un cadre normatif, d'une part, pour la production et l'utilisation de granulats recyclés et, d'autre part, pour les terres et granulats recyclés utilisés dans ou sur le sol.

L'article 1.1 du projet ajoute une série de définitions au Brudalex. Les articles 1.2 à 1.4 modifient un certain nombre de dispositions du Brudalex concernant le document de traçabilité des granulats recyclés. L'article 1.5 modifie l'article 1.7 du Brudalex portant sur le registre de déchets (qui devient le « registre de déchets et de matériaux ») en ce qui concerne les granulats recyclés. Les articles 1.6 à 1.13 règlent le traitement de données à caractère personnel. Les articles 1.14 à 1.18 visent à adapter certaines dispositions du Brudalex compte tenu des chapitres 8 et 9 que le projet doit insérer.

L'article 2 du projet entend insérer un chapitre 8 (« Granulats recyclés »), nouveau, dans le titre IV du Brudalex. Ce chapitre prévoit notamment les conditions dans lesquelles et les fonctions pour lesquelles les granulats recyclés peuvent être utilisés (articles 4.8.1, 4.8.7 et 4.8.8 en projet) et définit une série de conditions qui doivent être remplies pour produire des granulats recyclés, parmi lesquelles l'obligation de demander un permis d'environnement ou de se faire enregistrer (articles 4.8.2 à 4.8.4 en projet). En outre, le chapitre 8 en projet contient des règles relatives au contrôle des granulats recyclés en ce qui concerne notamment l'échantillonnage et l'analyse (articles 4.8.9 à 4.8.11 en projet), le transport des granulats recyclés (articles 4.8.12 et 4.8.13 en projet), la procédure de traçabilité des granulats recyclés (article 4.8.14) et la déclaration de conformité et le rapport de gestion de granulats (articles 4.8.15 à 4.8.17). Le projet prévoit encore l'enregistrement d'un organisme de gestion de granulats recyclés (articles 4.8.18 à 4.8.30 en projet).

L'article 3 du projet vise à insérer un chapitre 9 (« Terres et granulats recyclés utilisés dans ou sur le sol ») dans le titre IV du Brudalex. Il s'agit de dispositions comparables à celles de l'article 2 du projet, si ce n'est qu'elles s'appliquent aux terres et granulats recyclés utilisés dans ou sur le sol.

2.3. Les modifications que le projet entend apporter à l'arrêté précité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 février 2023 impliquent l'abrogation de l'article 3, § 2, de cet arrêté (article 4.1 du projet), ainsi que – manifestement ¹ – l'ajout d'une série d'annexes à cet arrêté (article 5 et annexes I à IV du projet).

2.4. L'article 6 du projet contient un régime transitoire, tandis que l'article 7 entend abroger l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 mars 1995 'relatif au recyclage obligatoire de certains déchets de construction ou de démolition'. En ce qui concerne la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, l'article 8 prévoit une entrée en vigueur le premier jour du sixième mois qui suit celui de sa publication au *Moniteur belge*, bien qu'un régime dérogatoire à cette entrée en vigueur soit prévu pour certaines dispositions du projet.

COMPÉTENCE

3. La question se pose de savoir si les conditions que doivent remplir les granulats recyclés en termes de qualité et d'utilisation (articles 4.8.7 et 4.8.8, en projet, du Brudalex ; article 2 du projet) ne doivent pas être considérées, au moins en partie, comme des normes de produits qui définissent les exigences auxquelles les granulats doivent répondre lors de leur utilisation et de leur mise sur le marché ². Pour autant que ce soit le cas, il faut en effet constater, sur le fondement de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', que c'est l'autorité fédérale qui est compétente en la matière et non la Région de Bruxelles-Capitale ³.

¹ Voir l'observation formulée au point 29.

² Selon la Cour constitutionnelle, les normes de produits sont « des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres, en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits ». Selon la Cour constitutionnelle, la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 20; *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 37) et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/5, p. 67) justifie que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale. Voir, entre autres, C.C., 15 janvier 2009, n° 2/2009, B.5.4 ; C.C., 28 février 2019, n° 32/2019, B.17.1 ; C.C., 28 février 2019, n° 38/2019, B.13.2 ; C.C., 17 décembre 2020, n° 165/2020, B.17.1 ; C.C., 10 novembre 2022, n° 147/2022, B.8.1.

³ Au cours des travaux préparatoires de la disposition concernée de la loi spéciale, il a été relevé que la compétence régionale en matière de politique des déchets notamment ne peut pas être remise en cause par une interprétation extensive du concept de « normes de produits » et que la fixation de normes auxquelles les déchets doivent satisfaire pour pouvoir être utilisés comme matières premières secondaires dans les processus de production ou à d'autres fins utiles relève de la compétence exclusive des régions en matière de politique des déchets et ne sont pas des normes de produits au sens de la loi spéciale (*Doc. parl.* Chambre 1992-93, n° 1063/7, p. 36 ; voir aussi K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Intersentia, Anvers, 2019, p. 401). Toutefois, cela peut difficilement signifier que, lorsqu'elles exercent leur compétence en matière de politique des déchets, les autorités régionales devraient être

Dans la mesure où, en d'autres termes, les conditions concernées portent bien plus que sur le simple traitement des granulats, en ce qu'elles fixent également des exigences de qualité pour les produits concernés en vue plus spécifiquement de leur mise dans le commerce, il s'agira bel et bien de la fixation de normes de produits. Les conditions auxquelles les granulats recyclés doivent répondre selon les articles 4.8.7 et 4.8.8, en projet, du Brudalex, doivent donc être conçues et formulées de manière telle qu'elles ne puissent pas être qualifiées de normes de produits. Les auteurs du projet devront apprécier s'il ne vaut pas mieux à cet effet délimiter d'une manière plus explicite le texte des dispositions concernées du projet.

4. L'article 4.8.2, § 2, 2, en projet, du Brudalex (article 2 du projet) mentionne également la « [mise] sur le marché [...] pour une utilisation en Région de Bruxelles-Capitale ». À cet égard, non seulement l'observation relative à la compétence fédérale en matière de fixation des normes de produits, formulée au point 3, est pertinente mais de sérieuses questions se posent de surcroît quant à la limitation de l'application de cette disposition à « un concasseur mobile ou fixe [exploité] en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale ».

Il résulte en effet de cette disposition que les granulats produits de façon régulière en Région wallonne ou en Région flamande ne peuvent être mis sur le marché de la Région de Bruxelles-Capitale qu'à condition que le producteur se soit préalablement enregistré et que les granulats recyclés répondent aux conditions de l'arrêté en projet. Un tel dispositif porte atteinte aux principes de la libre circulation des biens et services et de l'Union économique et monétaire belge, que les régions sont tenues de respecter en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980. Il faudra dès lors pouvoir démontrer qu'en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, de telles règles strictes doivent effectivement être mises en place afin de pouvoir atteindre un objectif légitime ⁴. À défaut d'une telle justification, le maintien en l'état de l'article 4.8.2, § 2, 2, en projet, du Brudalex dans le projet sera problématique.

FONDEMENT JURIDIQUE

5.1. Sous réserve des observations formulées ci-après, les dispositions du projet d'arrêté trouvent un fondement juridique dans les articles 9, 16, 19, 27, 34 et 46 de l'ordonnance du 14 juin 2012 'relative aux déchets' (ci-après « l'ordonnance relative aux déchets »), dans les articles 6, 78/1, 78/4 et 86, § 3 ⁵, de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement' (ci-après : « l'ordonnance relative aux permis d'environnement »), dans l'article 72 de l'ordonnance du 5 mars 2009 'relative à la gestion et à l'assainissement des sols

supposées ne pouvoir empiéter d'aucune façon sur la compétence fédérale en matière de fixation des normes de produits.

⁴ Voir en ce sens notamment, en ce qui concerne le principe de la libre circulation des services, C.C., 29 avril 2010, n° 41/2010, B.5.3.

⁵ L'article 86, § 3, de l'ordonnance relative aux permis d'environnement procure un fondement juridique à l'ajout, en projet, à l'article 3.1.5, § 2, du Brudalex (article 1.14 du projet), lequel ne trouve pas de fondement juridique dans l'article 14, § 2, du décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française du 16 mai 2019 'relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises', ainsi que le mentionne le tableau des fondements juridiques fourni par le délégué.

pollués' (ci-après : « l'ordonnance sols ») et, en ce qui concerne l'abrogation de l'article 3, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 février 2023 par l'article 4.1 du projet, dans l'article 4, § 1^{er}, 1^o, de l'ordonnance du 19 juillet 1990 'portant création de l'Agence régionale pour la propreté' ⁶.

5.2. Les articles 1.6 à 1.13 du projet et un certain nombre de dispositions des annexes jointes au projet reviennent à compléter le dispositif relatif au traitement de données à caractère personnel, déjà contenu dans le Brudalex, par des dispositions en matière de traitement de données portant spécifiquement sur la production et l'utilisation de granulats recyclés, telles qu'elles figurent dans le projet d'arrêté à l'examen ⁷.

À titre de fondement juridique pour ces dispositions, le délégué a visé l'article 3, § 2, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 'créant Bruxelles Environnement', confirmé par la loi du 16 juin 1989 'portant diverses réformes institutionnelles'. Si cette dernière disposition énumère bien les missions de Bruxelles Environnement que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale peut étendre conformément à l'article 3, § 3, du même arrêté et pour l'exercice desquelles il peut définir les conditions, on n'aperçoit toutefois pas de quelle manière les articles 1.6 à 1.13 du projet et les dispositions concernées des annexes de ce dernier peuvent trouver un fondement juridique dans l'article 3 de l'arrêté royal précité du 8 mars 1989. Le dispositif relatif au traitement de données à caractère personnel figurant dans ces dispositions requiert en revanche un fondement juridique plus explicite et plus détaillé que l'on ne peut pas non plus trouver dans l'une des ordonnances dont il est fait mention au point 5.1 ⁸. L'existence requise d'un tel fondement juridique se justifie d'ailleurs d'autant plus que les règles déjà contenues dans le Brudalex en matière de traitement de données à caractère personnel sont complétées de manière substantielle en ce qui concerne les granulats recyclés.

Conformément à l'article 22 de la Constitution, le respect du principe de légalité formelle s'applique à tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, à toute ingérence dans le droit au respect de la vie privée. En réservant au législateur compétent le pouvoir de fixer dans quels cas et à quelles conditions il peut être porté atteinte au droit au respect de la vie privée, l'article 22 de la Constitution garantit à tout citoyen qu'aucune ingérence dans l'exercice de ce droit ne peut avoir lieu qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue. Une délégation à un autre pouvoir n'est toutefois pas contraire au principe

⁶ Lors de l'examen du fondement juridique, la section de législation a pu recourir utilement au tableau des fondements juridiques que lui a fourni le délégué.

⁷ Le traitement de données, tel qu'il est envisagé aux articles 1.6 à 1.13 du projet ainsi que dans certaines dispositions des annexes du projet, peut effectivement concerner des données à caractère personnel, notamment vu le fait que conformément à l'article 4.8.2, en projet, du Brudalex (article 2 du projet), le demandeur peut être une personne physique. Même si le demandeur était une personne morale, le traitement de données envisagé pourrait toutefois aussi porter sur des données à caractère personnel, en particulier pour l'article 1.6 du projet (qui vise à modifier l'article 1.10.3 du Brudalex) et l'article 1.9 (qui vise à insérer un article 1.10.8 dans le Brudalex), en ce qui concerne la formation professionnelle du personnel du demandeur de l'enregistrement, de l'agrément ou du permis d'environnement (comme les diplômes, un curriculum vitae, etc.). Voir également l'observation formulée au point 12.

⁸ Un dispositif relatif au traitement de données à caractère personnel requiert toujours un fondement adéquat en droit interne, même si ce dispositif se fonde sur l'un des « motifs de licéité » que le délégué estime pouvoir déduire du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)'.

de légalité pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les « éléments essentiels » sont fixés préalablement par le législateur⁹.

Par conséquent, les « éléments essentiels » des traitements de données à caractère personnel doivent en principe être fixés dans une norme législative elle-même. À cet égard, la section de législation et la Cour constitutionnelle considèrent que, quelle que soit la nature de la matière concernée, constituent, en principe, des « éléments essentiels » les éléments suivants : 1°) les catégories de données traitées ; 2°) les catégories de personnes concernées ; 3°) la finalité poursuivie par le traitement ; 4°) les catégories de personnes ayant accès aux données traitées ; et 5°) le délai maximal de conservation des données¹⁰.

Les articles 1.6 à 1.13 du projet et – corrélativement – les dispositions concernées des annexes règlent notamment les données à caractère personnel à traiter, la finalité poursuivie par le traitement et le délai maximal de conservation des données, lesquels constituent des éléments essentiels du traitement de données à caractère personnel qui doivent en principe être fixés par le législateur régional bruxellois lui-même.

Vu le principe de légalité formelle susmentionné et compte tenu notamment de l'ajout du dispositif en projet en matière de traitement de données à caractère personnel au Brudalex, les auteurs du projet seraient bien avisés de compléter, dans un souci de sécurité juridique, l'ordonnance relative aux déchets par un certain nombre de règles de base concernant les éléments essentiels précités en matière de traitement de données.

5.3. Les articles 4.8.18 à 4.8.30, en projet, du Brudalex (article 2 du projet) visent à agréer un organisme de gestion de granulats recyclés, qui délivre notamment un certificat aux exploitants affiliés d'un concasseur, qui doit effectuer des contrôles périodiques auprès des exploitants d'un concasseur et faire rapport à Bruxelles Environnement. Les articles 4.9.15 à 4.9.23, en projet, du Brudalex (article 3 du projet) prévoient un organisme de gestion similaire pour l'utilisation de terres et de granulats recyclés dans ou sur le sol.

Selon le tableau des fondements juridiques transmis à la section de législation par le délégué, ces dispositions trouvent leur fondement juridique dans les articles 78/1, 78/2 et 78/4 de l'ordonnance relative aux permis d'environnement. Ces articles portent sur l'enregistrement préalable à l'exercice de certaines activités qui ne requièrent pas de demander un permis d'environnement ou un agrément. L'exposé des motifs de l'ordonnance du 6 décembre 2001 'portant diverses modifications intéressant les permis d'environnement', qui a inséré ces articles dans l'ordonnance relative aux permis d'environnement, précise ce qui suit sur la possibilité d'enregistrement :

« Aux articles 14 à 20, apparaissent des dispositions nouvelles relatives à l'enregistrement. Cette forme de contrôle préalable plus simple et légère qu'un agrément, dont la possibilité est prévue par plusieurs directives européennes, est susceptible de

⁹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle : voir notamment C.C., 18 mars 2010, n° 29/2010, B.16.1 ; C.C., 20 février 2020, n° 27/2020, B.17.

¹⁰ Avis C.E. 68.936/AG du 7 avril 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 14 août 2021 'relative aux mesures de police administrative lors d'une situation d'urgence épidémique', observation 101 (*Doc. parl.*, Chambre, 2020-21, n° 55-1951/001, p. 119). Voir également C.C., 10 mars 2022, n° 33/2022, B.13.1 ; C.C., 22 septembre 2022, n° 110/2022, B.11.2 ; C.C., 16 février 2023, n° 26/2023, B. 74.1 ; C.C., 17 mai 2023, n° 75/2023, B.55.2.1.

s'exercer sur des activités que le Gouvernement devra désigner. Elle vise tant à mieux identifier ces activités qu'à les soumettre, si nécessaire, à des conditions générales d'exercice. On songe ici, par exemple, aux transporteurs de déchets dangereux ».

Les articles 4.8.18 à 4.8.30, en projet, du Brudalex ne visent pas à réglementer pareille activité ou l'enregistrement préalable y relatif, mais à agréer un ou plusieurs organismes de gestion représentatifs des secteurs concernés et associés au contrôle du respect des règles à adopter en ce qui concerne les granulats recyclés. Par conséquent, les dispositions en projet concernées ne peuvent pas trouver de fondement juridique dans les articles précités de l'ordonnance relative aux permis d'environnement.

À défaut de tout autre fondement juridique exprès, il faudra vérifier si le dispositif à adopter ne pourrait pas, le cas échéant, trouver un fondement juridique, en ce qui concerne les organismes de gestion, dans le pouvoir général de mettre en œuvre les ordonnances que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale tire de l'article 20 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, *juncto* l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', combiné avec une ou plusieurs autres dispositions d'ordonnance.

Le pouvoir général d'exécution implique que sont déduites du principe de la loi (lire : l'ordonnance) et de son économie générale, les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, mais sans jamais pouvoir en étendre ou en restreindre la portée ¹¹.

Ni l'ordonnance relative aux permis d'environnement ni l'ordonnance relative aux déchets ne comporte la moindre disposition mentionnant la possibilité d'agréer une ou plusieurs personnes morales de droit privé et de lui ou leur attribuer des missions.

Force est dès lors de conclure que les dispositions précitées relatives à l'organisation de la gestion étendent la portée des ordonnances précitées, de sorte qu'il n'est pas possible de fonder les articles 4.8.18 à 4.8.30, en projet, du Brudalex sur le pouvoir général d'exécution. La même conclusion s'impose pour les articles 4.9.15 à 4.9.23, en projet, du Brudalex (article 3 du projet), qui prévoient un dispositif similaire en matière d'agrément et d'enregistrement d'un organisme de gestion pour l'utilisation de terres et de granulats recyclés dans ou sur le sol.

Ce n'est que lorsque le législateur régional bruxellois aura prévu une disposition permettant d'attribuer des missions à une ou plusieurs personnes morales de droit privé agréées à cet effet, que les dispositions en projet pourront se concrétiser ¹².

¹¹ Voir, en ce qui concerne le pendant fédéral de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980, notamment Cass. 18 novembre 1924, *Pas.* 1925, I, 25 ; Cass. 27 février 1990, *Arr.Cass.* 1989-90, 848, C.E. 20 novembre 2018, n° 242.994, *Islamitische Geloofsgemeenschap Fatih te Beringen et Ayhan Sogut*, n° 17.

¹² À cet égard, la manière de procéder la plus évidente serait de compléter en premier lieu l'ordonnance relative aux déchets par une telle disposition.

En outre, cette conclusion a des implications pour d'autres dispositions que les articles 4.8.18 à 4.8.30 et 4.9.15 à 4.9.23, en projet, du Brudalex, dans la mesure où elles reposent sur l'intervention d'un organisme de gestion agréé (voir par exemple l'article 4.8.14, en projet, du Brudalex). Ces dispositions du projet ne pourront pas, elles non plus, se concrétiser en tant que telles à la lumière des ordonnances existantes.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

6.1. Le projet comporte une série de dispositions qui délèguent des pouvoirs réglementaires à Bruxelles Environnement. Ainsi, l'article 4.8.1, § 3, en projet, du Brudalex (article 2 du projet) charge Bruxelles Environnement de publier une liste exhaustive des applications de granulats recyclés et l'article 4.9.5, § 4, en projet, du Brudalex (article 3 du projet) habilite Bruxelles Environnement à détailler, via un Code de bonnes pratiques, les « modes d'exécution » pour l'utilisation de terres ou de granulats recyclés dans ou sur le sol

L'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public, comme Bruxelles Environnement, n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que dans la mesure où elles sont très limitées et ont un caractère non politique, en raison de leur portée secondaire ou principalement technique. Les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée doivent être soumis à cet égard tant à un contrôle juridictionnel qu'à un contrôle politique ¹³.

6.2. La délégation de compétence contenue à l'article 4.8.1, § 3, en projet, du Brudalex ne se limite pas à fixer des détails ou des aspects secondaires de la poursuite de la mise en œuvre du dispositif en projet mais concerne en soi l'essence du dispositif, à savoir notamment les fonctions pour lesquelles des granulats recyclés peuvent être utilisés. Pareille délégation ne peut dès lors pas être maintenue en l'état dans le projet.

¹³ Comparez avec les critères d'évaluation qu'utilise la Cour constitutionnelle pour apprécier les délégations de pouvoir réglementaire par le législateur à une autorité administrative autonome ou à un organisme public décentralisé ; voir C.C., 11 juin 2015, n° 86/2015, B.22.4 et C.C., 9 juin 2016, n° 89/2016, B.9.6.4 : « Les articles 33, 105 et 108 de la Constitution ne s'opposent pas à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire et n'interdisent pas au législateur d'accorder des délégations à un organe exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur compétent a déterminé l'objet, en particulier dans les matières techniques et complexes » ; voir C.C., 19 novembre 2015, n° 162/2015, B.8.4 : « L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 [de réformes institutionnelles] ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel ». Voir aussi C.C., 14 mai 2020, n° 67/2020, B.41.2 : « Une délégation à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel n'est toutefois pas contraire au principe de légalité, pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur ».

6.3. La délégation prévue à l'article 4.9.5, § 4, en projet, du Brudalex est admissible dans la mesure où elle se limite effectivement à déterminer les modalités concernant les conditions d'utilisation de terres et de granulats recyclés dans ou sur le sol. Force est néanmoins de constater que certaines des conditions dont Bruxelles Environnement peut fixer les « modes d'exécution » sont définies dans le texte de l'arrêté en projet d'une manière à ce point vague qu'il est fort douteux que la délégation de compétence concernée demeure effectivement limitée dans toutes ses composantes aux simples détails techniques de la mise en œuvre de la réglementation en projet. C'est plus particulièrement le cas des conditions mentionnées aux points 3 et 4 de l'article 4.9.5, § 3, en projet, du Brudalex (à savoir : « [éviter] l'érosion » et « [préserver] la biodiversité originelle du sol et du terrain avant le démarrage des travaux »).

6.4. Il est recommandé de soumettre les délégations mentionnées aux points 6.2 et 6.3 à un examen complémentaire et, au besoin, de les délimiter plus précisément afin de ne laisser subsister aucun doute quant au fait qu'aucune autre compétence n'est déléguée à Bruxelles Environnement que celle d'élaborer les aspects techniques et purement secondaires du dispositif.

Observations particulières

Intitulé

7. Par souci de lisibilité, on adaptera la rédaction de l'intitulé du projet comme suit :

« Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant, en ce qui concerne les granulats recyclés ainsi que les terres et les granulats recyclés utilisés dans ou sur le sol, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 relatif à la gestion des déchets et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 février 2023 relatif aux modalités de collecte applicables aux producteurs ou détenteurs de déchets ménagers en Région de Bruxelles-Capitale et modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 juillet 2000 portant règlement de son fonctionnement et réglant la signature des actes du Gouvernement ».

Préambule

8. Les références aux dispositions procurant le fondement juridique dans le préambule du projet doivent être adaptées de la manière indiquée à l'observation 5.1. À cet égard, mieux vaudrait tenir compte du fait que la directive en matière de technique législative consiste à mentionner également dans le préambule de l'arrêté en projet les modifications encore en vigueur apportées par le passé dans les dispositions qui procurent un fondement juridique à cet arrêté ¹⁴.

¹⁴ Voir à cet égard *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 27, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

9. Les documents communiqués à la section de législation font apparaître que les formalités accomplies dans le cadre du projet ne sont pas toutes effectivement mentionnées dans son préambule¹⁵. Les auteurs du projet seraient bien avisés de soumettre le préambule du projet à un examen complémentaire de ce point de vue également. Pour autant que besoin, on peut noter à cet égard que si certaines des formalités accomplies ont un caractère facultatif, elles peuvent aussi être mentionnées dans le préambule du projet, mais sous la forme d'un ou plusieurs considérants (« Considérant... »)¹⁶.

Article 1^{er}

10. Dans le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 1.2 du projet, on remplacera les mots « [d]e benaming van Afdeling 1 van Hoofdstuk 2 » par les mots « [h]et opschrift van Afdeling 1 van Hoofdstuk 2 » (« [l]'intitulé de la Section 1^{er} [lire : 1^{re}] du Chapitre 2 »). Il y a lieu d'apporter une correction similaire dans le texte néerlandais de diverses autres dispositions du projet¹⁷.

11. Dans le texte néerlandais de l'article 1.4, § 6, en projet, du Brudalex (article 1.3 du projet), la notion « conformiteitsverklaring » est utilisée ; l'article 1.4, § 7, 2, en projet, utilise toutefois le terme « gelijkvormigheidsverklaring ». Le texte français correspondant des dispositions précitées fait exclusivement mention de « la déclaration de conformité ». Le texte néerlandais devrait lui aussi présenter une uniformité rédactionnelle¹⁸.

12. Selon le délégué, il faudrait remplacer la référence aux « données visées à l'article 4.8.30 », à l'article 1.10.8, alinéa 1^{er}, en projet, du Brudalex (article 1.9 du projet), par une référence aux « données visées à l'article 4.8.20 ». À l'article 4.8.30, en projet, du Brudalex (article 2 du projet), sont visées les données que l'organisme de gestion enregistré doit fournir annuellement à Bruxelles Environnement, avant le 15 mars suivant l'année d'exercice ; l'article 4.8.20, en projet, du Brudalex (article 2 du projet) énumère les conditions que les membres du personnel du demandeur de l'enregistrement doivent remplir au niveau de la formation professionnelle. Contrairement à l'article 4.8.30 en projet, l'article 4.8.20 en projet ne mentionne pas explicitement des « données » en tant que telles. Par conséquent, mieux vaudrait encore réexaminer la référence en question figurant à l'article 1.10.8, alinéa 1^{er}, en projet, du Brudalex en fonction de l'intention qui la sous-tend.

¹⁵ Ainsi, outre les formalités budgétaires, on peut aussi mentionner les avis de la Vereniging van Sloop-, Ontmantelings- en Recyclingbedrijven (VSOR) et d'Embuild Brussels.

¹⁶ Voir le *Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires* précité, recommandation n° 35.

¹⁷ Voir e.a. les articles 1.5, § 1^{er} et § 2, a), 1.7, alinéa 1^{er}, et 1.12, alinéa 1^{er}, du projet.

¹⁸ Le texte néerlandais des articles 4.8.14 à 4.8.17, en projet, du Brudalex, par exemple, mentionne chaque fois une « conformiteitsverklaring » ; le texte néerlandais de l'article 4.9.11, § 1^{er}, 2, en projet, du Brudalex (article 3 du projet) utilise quant à lui le terme « gelijkvormigheidsverklaring » (« déclaration de conformité »).

13.1. Le texte néerlandais de l'article 1.16 du projet mentionne à plusieurs reprises le mot « alinea ». Or, le terme juridique correct en néerlandais est « lid ». Dans le texte néerlandais de l'alinéa à ajouter à l'article 3.6.2, § 4, du Brudalex, on écrira dès lors « Onverminderd het vorige lid is ... ». Le cas échéant, il conviendra d'adapter de la même manière la rédaction du texte néerlandais d'autres dispositions du projet.

13.2. Toujours en ce qui concerne l'alinéa à ajouter à l'article 3.6.2, § 4, du Brudalex, il y a lieu d'observer que le point 1 présente une discordance entre les textes français et néerlandais. Le segment de phrase « ou une terre », qui figure dans le texte français, n'est pas reproduit dans le texte néerlandais. Il y a lieu d'éliminer cette discordance.

Article 2

14. Conformément aux règles de légistique ¹⁹, le début de l'article 2 du projet doit être rédigé comme suit :

« Dans le titre IV du même arrêté, il est inséré un chapitre 8, comportant les articles 4.8.1 à 4.8.30, rédigé comme suit : » ²⁰.

15.1. La phrase introductive de l'article 4.8.1, § 1^{er}, en projet, du Brudalex dispose que le chapitre s'applique (en néerlandais : « van toepassing » au lieu de « van kracht ») à la production et à l'utilisation des granulats recyclés « qui sont utilisés de manière durable » ²¹. Il a été demandé au délégué ce qu'il faut entendre par le segment de phrase « utilisés de manière durable ». À ce sujet, le délégué a communiqué que « [l]a notion de durabilité fait référence à la durée dans le temps, à l'inverse d'un caractère temporaire ».

Dans un souci de clarté, il est recommandé de remplacer le mot « durable » par un autre mot reflétant davantage l'intention précisée par le délégué. On pourrait par exemple envisager d'utiliser le mot « permanente ».

15.2. Dès lors que l'article 4.8.1, § 2, en projet, du Brudalex renvoie à une autre subdivision du même article, il suffit d'écrire dans le paragraphe concerné « conformément au paragraphe 1^{er}, 2 » au lieu de « conformément à l'article 4.8.1 § 1 point 2 ».

¹⁹ Voir le *Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires* précité, recommandation n° 118, formule F 4-2-11-2.

²⁰ Cette proposition de texte est formulée sous réserve d'autres observations formulées dans le présent avis à propos de certaines dispositions du chapitre à insérer (en particulier l'observation 5.3).

²¹ Dans le texte néerlandais : « die op duurzame wijze toegepast worden ». La question se pose de savoir s'il ne faut pas plutôt écrire « qui sont appliqués de manière durable » dans le texte français, par analogie avec le texte néerlandais.

15.3. Il se déduit de l'alinéa 3 de l'article 4.8.1, § 3, en projet, du Brudalex que la liste des applications autorisées est mise à jour « le cas échéant » ; l'article 4.8.1, § 3, alinéa 4, en projet, du Brudalex prévoit que Bruxelles Environnement publie annuellement les avis reçus des experts concernés « dans le cadre de la mise à jour de la liste ». L'articulation entre les dispositions précitées n'est pas claire. Ainsi, on peut se demander si la publication annuelle des avis peut être omise si la liste n'a pas été mise à jour. Mieux vaudrait encore soumettre la corrélation entre les deux dispositions à un examen plus approfondi.

16.1. L'article 4.8.4, § 4, alinéa 2, en projet, du Brudalex prévoit que les gravats d'asphalte sont, lors de l'acceptation auprès de l'exploitant du concasseur, « également contrôlés à l'aide du test de détection d'HAP ». Il a été demandé au délégué si le test visé est défini dans le Brudalex et sur la base de quelle disposition sont fixés les critères et les conditions de ce test. Le délégué a répondu à ces questions comme suit :

« Le test HAP est un test bien connu du secteur (tant par les experts que par les exploitants) et déjà utilisé régulièrement. Bruxelles Environnement développera davantage ce point dans le code de bonnes pratiques. Si cela s'avère nécessaire, une référence au code de bonnes pratiques pourrait être inséré dans ce paragraphe, tel que prévu dans l'Art. 4.8.9 du projet d'arrêté ».

Une référence au régime du test de détection des HAP permettrait très certainement d'améliorer la clarté du projet et, partant, la sécurité juridique ²². Dans la mesure où ce régime émane de Bruxelles Environnement, il convient toutefois de rappeler que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est admise que sous certaines conditions (voir les observations formulées au point 6.1).

16.2. L'article 4.8.4, § 5, alinéa 1^{er}, 3, en projet, du Brudalex dispose que les gravats ne peuvent pas contenir « d'autres déchets dangereux et/ou polluants ». L'article 4.8.4, § 5, alinéa 1^{er}, 8, en projet prévoit dans un sens similaire que les gravats ne peuvent pas contenir d'« autres déchets dangereux ». Il a été demandé au délégué comment ces dispositions s'articulent entre elles et si le projet n'est pas redondant sur ce point. Il a répondu à cette question comme suit :

« Nous comprenons la remarque et le fait que le point 3° et 8° peuvent paraître redondants. Cette liste a été reprise des conditions habituellement imposées dans les permis d'environnement. Il est possible de rationaliser la liste afin de citer les différents types de substances pouvant se retrouver dans des granulats et qui en affectent la qualité ».

Dans la mesure où la « rationalisation », suggérée par le délégué, de l'énumération contenue à l'article 4.8.4, § 5, alinéa 1^{er}, en projet, du Brudalex est susceptible de contribuer à en améliorer la clarté, on ne peut qu'accueillir cette suggestion.

²² En ce qui concerne la Région flamande, le test de détection des HAP est réglé dans le règlement unique approuvé par arrêté ministériel sur la base de l'article 2.3.2.2 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 17 février 2012 'fixant le règlement flamand relatif à la gestion durable de cycles de matériaux et de déchets'.

17.1. L'article 4.8.7, § 3, en projet, du Brudalex, s'énonce comme suit :

« Par dérogation aux conditions du § 2 points 1 à 4 [lire : § 2, 1 à 4], des granulats recyclés qui sont utilisées [lire : utilisés] en contact direct avec les eaux souterraines respectent les normes d'assainissement de l'ordonnance sols ».

Il a été demandé au délégué si, dès lors, les normes d'assainissement en question ne s'appliquent pas en cas de « contact indirect » avec les eaux souterraines. Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« Les granulats qui ne sont pas en contact direct avec les eaux souterraines doivent faire l'objet de test de leurs lixiviats établissant qu'ils ne présentent pas de risques. Il peut arriver qu'un lot de granulats ne respecte pas les normes d'assainissement mais le fait d'intégrer des tests de lixiviation permet de nous assurer de l'absence de risques pour les eaux souterraines. Il a été démontré par une étude de Buildwise que les granulats recyclés utilisés en RBC dépassent régulièrement les normes d'assainissement ; cependant les conditions du Chapitre 8 du projet d'arrêté permettent leur utilisation dans un contexte spécifique et offrent dès lors une possibilité d'intégration dans l'économie circulaire ».

Tel que l'article 4.8.7, § 3, en projet, du Brudalex est rédigé, la question se pose non seulement de son articulation avec le régime relatif aux granulats recyclés qui ne donnent lieu qu'à un contact indirect avec les eaux souterraines, mais en outre on n'en aperçoit pas non plus clairement la portée en ce sens que l'on pourrait se demander si cette disposition n'est pas superflue car elle se contente de confirmer que le point concerné de « l'ordonnance sols » sera respecté, contrairement à ce qui est le cas pour les granulats recyclés qui donnent lieu à un contact indirect avec les eaux souterraines. Concernant ce dernier cas, la question pourrait d'ailleurs se poser de savoir s'il n'est pas dérogé ainsi de façon inadmissible à « l'ordonnance sols ».

Il est suggéré aux auteurs du projet de soumettre la rédaction de l'article 4.8.7, § 3, en projet, du Brudalex à un examen complémentaire et de l'adapter si nécessaire afin d'éliminer ou de prévenir les imprécisions évoquées dans la mesure du possible.

17.2. L'article 4.8.7, § 4, en projet, du Brudalex s'énonce comme suit :

« Le lot de granulats recyclés ne constitue pas en lui-même un déchet dangereux ».

Le délégué a commenté cette disposition comme suit :

« Le but de ce paragraphe est d'éviter qu'un lot de granulats qui respecte les normes fixées par le présent projet et obtient la fin de statut de déchet soit qualifiés [lire : qualifié], par ailleurs de déchets dangereux (liste EURAL).

Après vérification, il apparaît que les normes prévues dans le projet sont plus strictes que les normes liées à la qualification de 'déchets dangereux'. Ce paragraphe peut donc être supprimé ».

La section de législation ne peut que se rallier à l'omission envisagée du paragraphe concerné de l'article 4.8.7, en projet, du Brudalex.

18. Comme le délégué l'a confirmé, à l'article 4.8.8, § 1^{er}, en projet, du Brudalex, il y a lieu de remplacer la référence à « une 'Zone particulière' au sens de l'article 12 de l'ordonnance sols » par une référence à « une 'Zone particulière' au sens de l'article 3, 12°, de l'ordonnance sols ».

Pour autant que besoin, il convient toutefois d'observer que l'article 3, 12°, de « l'ordonnance sols » ne contient pas de définition de la notion de « zone particulière » (« bijzondere zone »), mais bien de la notion de « classe de sensibilité » (« kwaliteitszone »). Il appartient aux auteurs du projet d'apprécier s'il ne serait pas préférable sur ce point que l'article 4.8.8, § 1^{er}, en projet se conforme à la terminologie utilisée à l'article 3, 12°, de « l'ordonnance sols ».

19. L'article 4.8.10, § 3, en projet, du Brudalex prévoit que les échantillons sont également analysés pour les paramètres dont l'exploitant soupçonne la présence. Il a été demandé au délégué sur la base de quels critères un exploitant peut étayer une telle présomption. Il a répondu à cette question en ces termes :

« En premier lieu, pour pouvoir exercer son activité, l'exploitant a dû démontrer (via son système de gestion de qualité) qu'il dispose des connaissances suffisantes pour pouvoir détecter les déchets non adéquats dans son système de production (Art. 4.8.3§3 du projet d'arrêté + référence dans l'Annexe 20).

Ensuite, de manière concrète, l'exploitant doit tenir compte des éventuels rapports techniques antérieurs ainsi que des résultats de son auto-contrôle visuel. D'autres documents tels que des éventuels inventaires de démolition fournissent d'autres types d'informations susceptibles d'aiguiller l'exploitant dans son jugement ».

Dans un souci de clarté, il est recommandé d'inscrire les éléments de l'explication fournie par le délégué dans la disposition en projet.

20. À l'article 4.8.17, § 2, en projet, du Brudalex, les mots « een volledig[e] conformiteitsverklaring » dans le texte néerlandais ne correspondent pas aux mots « la déclaration de conformité » dans le texte français. Il conviendra d'éliminer aussi cette discordance entre les deux textes (en ce qui concerne le terme « conformiteitsverklaring » dans le texte néerlandais, voir en outre l'observation formulée au point 11).

21. En ce qui concerne les articles 4.8.18 à 4.8.30, en projet, du Brudalex, il peut suffire de faire référence à l'observation formulée à propos du fondement juridique au point 5.3.

Article 3

22. On adaptera la rédaction de la phrase liminaire de l'article 3 du projet pour la conformer à celle proposée dans le présent avis pour la phrase liminaire de l'article 2 du projet (voir l'observation 14).

23. À l'article 4.9.2, § 1^{er}, en projet, du Brudalex, le segment de phrase « voor de gemengde partij een gebruik in aanmerking te laten komen », dans le texte néerlandais, ne correspond pas au segment de phrase « d'introduire une utilisation » dans le texte français. Il serait préférable d'harmoniser les deux textes sur ce point également.

24.1. À l'article 4.9.5, § 1^{er}, 5, en projet, du Brudalex, le texte néerlandais fait mention de « invasieve dier[-] en plantensoorten » ; le texte français fait référence aux « espèces invasives ». Le texte français doit sans doute être complété pour se conformer au texte néerlandais.

24.2. Concernant l'article 4.9.5, § 2, 4, en projet, du Brudalex, la question se pose de savoir à propos de la notion de « zone particulière » si, dans un souci d'uniformité rédactionnelle, il ne vaudrait pas mieux s'aligner sur la rédaction de l'article 4.8.8, § 1^{er}, en projet, du Brudalex (voir l'observation formulée au point 18).

25. Dans la phrase introductive de l'article 4.9.6, § 3, en projet, du Brudalex, les mots « ...kan... op een werkzone, in of op de bodem gebruikt worden, », dans le texte néerlandais, ne correspondent pas aux mots « peut être utilisé dans une zone de travail, » dans le texte français. On éliminera cette discordance.

26.1. On n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre précisément, à l'article 4.9.11, § 1^{er}, 1, en projet, du Brudalex, par les mots « ... une parcelle ... qui est reprise en catégorie 1 strictement, » (« ... een perceel ... dat strikt opgenomen is in categorie 1, »). Plus particulièrement, on n'aperçoit pas ce qu'implique l'inscription « stricte » visée dans la catégorie concernée. Le texte de la disposition en projet semble devoir à tout le moins être précisé sur ce point.

26.2. L'article 4.9.11, § 1^{er}, 4, en projet, du Brudalex mentionne des terres provenant d'un terrain situé en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale, ainsi que le fait que le volume total est inférieur à 250 m³ et qu'il n'y a pas d'indice qu'elles sont polluées « selon les critères en vigueur dans cette région ». Selon le délégué, cette disposition vise exclusivement les « uitgegraven gronden die vanuit Vlaanderen of Wallonië worden geïmporteerd », compte tenu du fait que « Leefmilieu Brussel (...) geen weet [heeft] van gronden uit het buitenland die in het Brussels Gewest gebruikt werden ». Afin de pouvoir inclure les éventuelles évolutions futures en termes d'importation de terres en provenance de l'étranger, on pourrait envisager d'écrire, à la fin de l'article 4.9.11, § 1^{er}, 4, en projet, « ... qu'elles sont polluées selon les critères s'appliquant à ces terres ».

26.3. Le texte néerlandais de l'article 4.9.11, § 6, en projet, du Brudalex dispose que l'approbation du rapport technique est « betekend ». Conformément au texte français, il y a lieu d'écrire que l'approbation est « ter kennis gebracht » au lieu de « betekend »²³.

²³ Conformément à l'article 32 du Code judiciaire, le mot « betekening », dont l'équivalent en français est « signification », porte sur la remise d'un original ou d'une copie de l'acte par exploit d'huissier de justice.

27.1. Alors que le texte néerlandais de l'article 4.9.14, § 2, en projet, du Brudalex prévoit que, par dérogation au paragraphe 1^{er} de cette disposition, un « grondbeheerrapport » ne doit pas être délivré si les terres ont été utilisées dans le cadre d'un traitement autorisé par Bruxelles Environnement, le texte français mentionne que dans ce cas il ne faut pas délivrer de « déclaration d'utilisation ». Sans doute le texte néerlandais exprime-t-il correctement l'intention des auteurs du projet et le texte français de l'article 4.9.14, § 2, en projet doit lui aussi mentionner « un rapport de gestion de terres ».

27.2. L'article 4.9.14, § 2, en projet, du Brudalex prévoit encore : « Le cas échéant, la déclaration finale confirme que cette utilisation satisfait aux conditions du présent chapitre ». On n'aperçoit pas clairement ce que visent précisément les mots « le cas échéant ». Dans un souci de sécurité juridique, le texte de l'article 4.9.14, § 2, en projet devrait être précisé sur ce point.

28. En ce qui concerne les articles 4.9.15 à 4.9.23, en projet, du Brudalex, il peut suffire de faire référence à l'observation formulée à propos du fondement juridique au point 5.3.

Article 5

29. L'article 5 du projet prévoit que les annexes 19, 20, 21 et 22 sont ajoutées « dans le même arrêté ». Or, les articles 4 et 4.1 du projet visent à modifier l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 février 2023. Les annexes visées par l'article 5 du projet sont toutefois des annexes destinées à être jointes à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016.

Les dispositions contenues à l'article 5 du projet doivent précéder l'article 4 de ce dernier. Dans ce cas, la référence en projet aux annexes concernées est directement rattachée aux dispositions du projet qui ont pour objet de modifier ou de compléter l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 et les mots « [d]ans le même arrêté » peuvent être maintenus.

Si les articles précités ne sont pas permutés, le début de l'article 5 du projet, tel qu'il est soumis pour avis, devra être rédigé comme suit : « Dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 relatif à la gestion des déchets sont insérées les annexes... ».

Article 8

30. La référence, contenue à l'article 8, 4, du projet, à certains des articles de ce dernier doit être réexaminée : le texte néerlandais mentionne en effet les « artikelen (et non : artikels) 1.15 en 1.16 van dit besluit », tandis que le français renvoie « [aux] articles 1.15 et 1.17 de cet arrêté ».

Formule exécutoire

31. On complètera le dispositif du projet par une formule exécutoire.

Annexes

32. On omettra les intitulés au début des annexes I à IV du projet ²⁴. À la place, il peut suffire de faire précéder chacune des quatre annexes par, respectivement, les mots « Annexe I. », « Annexe II. », « Annexe III. » et « Annexe IV. » ²⁵ et de chaque fois mentionner après – comme le fait le projet – qu’il s’agit respectivement des annexes 19, 20, 21 et 22 de l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} décembre 2016 ‘relatif à la gestion des déchets’.

Du point de vue de la légistique, il est par ailleurs d’usage de faire suivre toutes les annexes de la formule « Vu pour être annexé à ... » et d’ensuite mentionner chaque fois les mêmes signatures que celles figurant à la fin de l’arrêté auquel sont jointes les annexes. En ce qui concerne les annexes du projet d’arrêté soumis pour avis, seule l’annexe IV du projet semble respecter cette dernière règle de légistique ²⁶.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

²⁴ Les intitulés concernés ne correspondent d’ailleurs pas à l’intitulé qui précède le dispositif du projet.

²⁵ Voir le *Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires* précité, recommandation n° 172.

²⁶ Les différentes formules (« Vu pour être annexé à ... ») devront toutefois toujours mentionner l’intitulé correct et complet du projet d’arrêté soumis pour avis, ce qui n’est pas le cas actuellement dans la formule qui suit l’annexe IV.