



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.443/1
van 31 mei 2022

avis 71.443/1
du 31 mai 2022

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
het Wetboek van
25 maart 1999 van inspectie,
preventie, vaststelling en
bestrafing van
milieumisdrijven, en
milieuaansprakelijkheid, om
de procedure van de
bestuurlijke transactie erin op
te nemen'

un avant-projet d'ordonnance
'modifiant le Code du
25 mars 1999 de l'inspection,
la prévention, la constatation
et la répression des infractions
en matière d'environnement et
de la responsabilité
environnementale, en vue d'y
insérer une procédure de
transaction administrative'

Op 2 mei 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van het Wetboek van 25 maart 1999 van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid, om de procedure van de bestuurlijke transactie erin op te nemen’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 mei 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Inge VOS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 mei 2022.

*

Le 2 mai 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘modifiant le Code du 25 mars 1999 de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, en vue d'y insérer une procédure de transaction administrative’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 19 mai 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 mai 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie heeft volgens de bewoordingen van de memorie van toelichting tot doel om in het wetboek van 25 maart 1999 ‘van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid’, hierna “Wetboek van inspectie” genoemd, een nieuw instrument ter preventie en bestraffing van milieumisdrijven op te nemen, namelijk de bestuurlijke transactie (artikelen 2, 4 en 5 van het voorontwerp). Hetzelfde instrument wordt ingevoerd bij overtredingen van de wet van 14 augustus 1986 ‘betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’ (artikel 6), terwijl het voor de toepassing van artikel 3.4.2, eerste lid, van de ordonnantie van 2 mei 2013 ‘houdende het Brussels Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing’ wordt uitgesloten (artikel 7).

Artikel 2, 9°, van de ordonnantie van 12 december 1991 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’ wordt gewijzigd teneinde de bestemming van de sommen van de bestuurlijke transactie voor te behouden voor het Fonds voor de bescherming van het leefmilieu (artikel 8).

Tevens wordt de gelegenheid te baat genomen om een correctie aan te brengen in de Nederlandse tekst van artikel 11, § 1, van het Wetboek van inspectie (artikel 3).

Het voorontwerp voorziet tevens in een overgangsregeling die de met toezicht belaste personeelsleden in bepaalde gevallen toelaat om een transactie voor te stellen voor de desbetreffende misdrijven, die vastgesteld zijn in een proces-verbaal vóór de inwerkingtreding van de betrokken bepalingen van het voorontwerp van ordonnantie (artikel 9).

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt opgedragen om “de inwerkingtreding van de artikelen 2 en 4 tot en met 9” van het voorontwerp te bepalen (artikel 10).

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Het voorontwerp neemt grotendeels de tekst over van het voorontwerp van ordonnantie dat reeds voor advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, werd voorgelegd op 25 oktober 2021. In advies 70.371/1 van 8 december 2021 werden algemene opmerkingen geformuleerd in verband met het verval van de strafvordering, de rol van de met toezicht belaste personeelsleden, de rechtsbescherming, het legaliteitsbeginsel en het feit dat de eigenaar van het goed de bestemming van het transactievoorstel kon zijn. Deze algemene opmerkingen deden

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

ernstige juridische vragen rijzen waardoor werd besloten dat het voorontwerp een grondige herziening vergde en werd afgezien van een verder onderzoek.²

Enkel artikel 3 van dat voorontwerp 70.371 – een correctie in de Nederlandse tekst van artikel 11, § 1, van het Wetboek van inspectie – werd verder onderzocht omdat deze geen specifieke samenhang vertoonde met de regeling die is uitgewerkt in het ontworpen artikel 53/1 van het Wetboek van inspectie (artikel 5 van het voorontwerp).

Zoals in de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt uiteengezet, is het voorontwerp op diverse punten herzien “om te beantwoorden aan de bezwaren geformuleerd door de Raad van State in zijn advies nr. 70.371/1 van 8 december 2021”.

4. De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen.³

Met betrekking tot artikel 3 van het voorontwerp, evenals de ontworpen wijzigingen die beogen tegemoet te komen aan de in voormeld advies eerder geformuleerde algemene opmerkingen, wordt dan ook verwezen naar dit advies.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

5. Het ontworpen artikel 53/1, § 3, laatste lid, van het Wetboek van inspectie machtigt de Regering om de modaliteiten (lees: nadere regels) van de inning te bepalen. In de mate dat deze bepaling er enkel toe strekt om de Regering op te dragen om de nadere regels van de inning van de in de transactie voorgestelde som te bepalen, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

Artikelen 5 en 6

6. Het ontworpen artikel 53/1, § 1, van het Wetboek van inspectie bepaalt inzake de milieumisdrijven het volgende:

“De Regering stelt de lijst vast van misdrijven die het voorwerp kunnen uitmaken van een bestuurlijke transactie. Misdrijven die het milieu ernstig kunnen schaden of die de gezondheid of de veiligheid van de bevolking kunnen schaden, kunnen er niet op voorkomen.

² Adv.RvS 70.371/1, randnr. 10.

³ Wanneer bepalingen zijn herzien teneinde rekening te houden met de opmerkingen die in het eerste advies gemaakt zijn, spreekt de Raad van State zich dus niet uit over de vraag of die opmerkingen al dan niet correct zijn gevolgd.

Het ontworpen artikel 36ter, § 5, eerste lid, van de wet van 14 augustus 1986 bepaalt voorts inzake de misdrijven inzake dierenwelzijn:

“De Regering stelt de lijst vast van misdrijven tegen de huidige wet of haar uitvoeringsbesluiten, die het voorwerp kunnen uitmaken van een bestuurlijke transactie. Misdrijven die een dier kunnen doen omkomen of verminkingen, letsels, pijn of lijden kunnen veroorzaken, kunnen er niet op voorkomen.”

De memorie van toelichting reikt verder nog een aantal criteria aan die door de Regering kunnen worden gebruikt om de ernst van de misdrijven in te schatten en sluit een aantal misdrijven uitdrukkelijk uit van het toepassingsgebied van de transactie.⁴

Daarbij rijst vooreerst de vraag of de verwijzing naar de verschillende klassen van ingedeelde inrichtingen bij de criteria die als voorbeeld worden aangehaald om de ernst van misdrijven in te schatten, in alle gevallen een pertinent criterium zal uitmaken. Bepaalde misdrijven verricht door inrichtingen van de laagste klassen kunnen immers evenzeer het milieu ernstig schaden.

In de mate dat het voorts, zoals blijkt uit de memorie van toelichting, de bedoeling is om nog bepaalde andere misdrijven uit te sluiten van de mogelijkheid om een transactie voor te stellen, dienen deze uitsluitingen bovendien te worden opgenomen in de ontworpen regeling zelf.

*

⁴ Zo moet de transactie luidens de memorie van toelichting onder meer worden uitgesloten voor “misdrijven met gevaarlijk afval, die het leefmilieu harder kunnen schaden”.

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet, selon les termes de l'exposé des motifs, d'introduire dans le Code du 25 mars 1999 'de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale', dénommé ci-après « Code de l'inspection », un nouvel outil de prévention et de sanction des infractions environnementales, à savoir la transaction administrative (articles 2, 4 et 5 de l'avant-projet). Le même instrument est instauré en cas d'infractions à la loi du 14 août 1986 'relative à la protection et au bien-être des animaux' (article 6), alors qu'il est exclu pour l'application de l'article 3.4.2, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 2 mai 2013 'portant le Code bruxellois de l'Air, du Climat et de la Maîtrise de l'Énergie' (article 7).

L'article 2, 9°, de l'ordonnance du 12 décembre 1991 'créant des fonds budgétaires' est modifié afin de réserver l'affectation des montants de la transaction administrative au Fonds pour la protection de l'environnement (article 8).

Par ailleurs, l'occasion est mise à profit pour apporter une correction au texte néerlandais de l'article 11, § 1^{er}, du Code de l'inspection (article 3).

L'avant-projet prévoit également un régime transitoire permettant dans certains cas aux agents chargés de la surveillance de proposer une transaction pour les infractions concernées, constatées par procès-verbal avant l'entrée en vigueur des dispositions concernées de l'avant-projet d'ordonnance (article 9).

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est chargé de fixer « l'entrée en vigueur des articles 2 et 4 à 9 » de l'avant-projet (article 10).

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. L'avant-projet reproduit dans une large mesure le texte de l'avant-projet d'ordonnance qui a déjà été soumis pour avis au Conseil d'État, section de législation, le 25 octobre 2021. Dans l'avis 70.371/1 du 8 décembre 2021, le Conseil d'État a formulé des observations générales concernant l'extinction de l'action publique, le rôle des agents chargés de la surveillance, la protection juridique, le principe de légalité et le fait que le propriétaire du bien pouvait être le destinataire de la proposition de transaction. Ces observations générales ayant

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

soulevé de sérieuses questions juridiques, il a été décidé que l'avant-projet nécessitait un réexamen approfondi et le Conseil d'État avait renoncé à en poursuivre l'examen ².

Seul l'article 3 de cet avant-projet 70.371/1 – une correction dans le texte néerlandais de l'article 11, § 1^{er}, du Code de l'inspection – a été examiné plus avant, au motif que cet article ne présentait pas une cohérence spécifique avec le régime élaboré à l'article 53/1, en projet, du Code de l'inspection (article 5 de l'avant-projet).

Comme le précise l'exposé des motifs de l'avant-projet, l'avant-projet a été remanié sur divers points « afin de répondre aux objections formulées par le Conseil d'État dans son avis n° 70.371/1 du 8 décembre 2021 ».

4. Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État, section de législation, ne donne en principe pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis précédents ³.

En ce qui concerne l'article 3 de l'avant-projet, ainsi que les modifications en projet visant à répondre aux observations générales formulées antérieurement dans l'avis précité, on se reportera donc à cet avis.

EXAMEN DU TEXTE

Article 5

5. L'article 53/1, § 3, dernier alinéa, en projet, du Code de l'inspection habilite le Gouvernement à déterminer les modalités de la perception. Dans la mesure où cette disposition ne vise qu'à charger le Gouvernement de déterminer les modalités de la perception de la somme proposée à titre transactionnel, pareille délégation peut être admise.

Articles 5 et 6

6. L'article 53/1, § 1^{er}, en projet, du Code de l'inspection dispose à propos des infractions environnementales ce qui suit :

« Le Gouvernement arrête la liste des infractions qui peuvent faire l'objet d'une transaction administrative. Les infractions susceptibles de nuire gravement à l'environnement, ou de nuire à la santé ou la sécurité de la population, ne peuvent pas y figurer ».

² Avis C.E. 70.371/1, point 10.

³ Lorsque des dispositions ont été revues pour tenir compte des observations faites dans le premier avis, le Conseil d'État ne se prononce donc pas sur la question de savoir si ces observations ont été ou n'ont pas été correctement suivies.

L'article 36ter, § 5, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi du 14 août 1986 dispose par ailleurs à propos des infractions en matière de bien-être animal ce qui suit :

« Le Gouvernement arrête la liste des infractions à la présente loi ou à ses arrêtés d'exécution qui peuvent faire l'objet d'une transaction administrative. Les infractions susceptibles de faire périr un animal ou de lui causer des lésions, mutilations, douleurs ou souffrances, ne peuvent pas y figurer ».

L'exposé des motifs fournit encore un certain nombre de critères susceptibles d'être utilisés par le Gouvernement pour évaluer la gravité des infractions et exclut expressément un certain nombre d'infractions du champ d'application de la transaction ⁴.

À cet égard, la question se pose tout d'abord de savoir si la référence aux différentes classes d'installations classées figurant dans les critères cités à titre d'exemple pour évaluer la gravité des infractions, constituera dans tous les cas un critère pertinent. En effet, certaines infractions commises par des installations des classes les moins strictes peuvent tout autant nuire gravement à l'environnement.

Dans la mesure où par ailleurs, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, l'intention est d'exclure encore certaines autres infractions de la possibilité de proposer une transaction, ces exclusions doivent en outre être insérées dans le régime en projet lui-même.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁴ Ainsi, selon l'exposé des motifs, la transaction doit notamment être exclue pour « les infractions concernant des déchets dangereux, qui sont davantage susceptibles de nuire à l'environnement ».