



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 76.156/16
van 15 juli 2024

avis 76.156/16
du 15 juillet 2024

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'betreffende de
preventie en beheersing van de
introductie en verspreiding
van invasieve uitheemse
soorten'

un avant-projet d'ordonnance
'relative à la prévention et à la
gestion de l'introduction et de
la propagation des espèces
exotiques envahissantes'

Op 16 april 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’.

Het voorontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 2 juli 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2024.

*

Le 16 avril 2024, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘relative à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes’.

L'avant-projet a été examiné par la seizième chambre le 2 juillet 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Tina COEN, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juillet 2024.

*

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

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest beoogt de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten te regelen.

Enerzijds strekt het tot uitvoering van verordening (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2014 ‘betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’ (hierna: IUS-verordening) en het samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten ‘betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten’ (hierna: IUS-samenwerkingsakkoord). Anderzijds voert het voorontwerp een gewestelijke regeling voor invasieve uitheemse soorten in die de loutere uitvoering van de IUS-verordening en het IUS-samenwerkingsakkoord overstijgt.

2.2. De hoofdstukken I en II omschrijven respectievelijk de doelstellingen en het toepassingsgebied van het voorontwerp (artikelen 1 tot 2 van het voorontwerp) en leggen definities vast (artikel 3). Hoofdstuk III regelt de (verzoeken tot) opname of schrapping van invasieve uitheemse soorten op de Unielijst, de nationale lijst of de Brusselse lijst (artikelen 4 tot 7).

Hoofdstuk IV legt beperkingen en maatregelen op die van toepassing zijn op activiteiten met betrekking tot soorten die zijn opgenomen in een van voornoemde lijsten (artikelen 8 tot 12), terwijl hoofdstuk V een regeling bevat inzake noodmaatregelen met betrekking tot invasieve uitheemse soorten (artikel 13). Hoofdstuk VI duidt Leefmilieu Brussel aan als vertegenwoordiger van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bij de opmaak van het Nationaal Actieplan.

Hoofdstuk VII bevat een machtiging aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om een surveillancesysteem op te zetten voor invasieve uitheemse soorten op de Unielijst en, in voorkomend geval, de nationale lijst en de Brusselse lijst (artikel 15), regelt de vroegtijdige detectie van zulke soorten (artikel 16) en de snelle uitroeiing ervan (artikel 17).

Hoofdstuk VIII machtigt de Regering om beheersmaatregelen vast te stellen voor wijdverspreide invasieve uitheemse soorten die zijn opgenomen in de Unielijst, de nationale lijst of, in voorkomend geval, de Brusselse lijst (artikelen 18 en 19).

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

De hoofdstukken IX tot XIV bestaan telkens slechts uit een enkel artikel en bevatten een machtiging aan de Regering om opleidings- en certificeringssystemen op te zetten (artikel 20), een onteigeningsregeling (artikel 21), een strafbepaling (artikel 22), een regeling inzake administratief beslag (artikel 23), een regeling inzake de toegang tot eigendom (artikel 24) en een regeling inzake het herstel van beschadigde ecosystemen en terugvordering van kosten (artikel 25).

Het voorontwerp geeft in hoofdstuk XV uitvoering aan de bepalingen in de IUS-verordening en het IUS-samenwerkingsakkoord inzake versterkte regionale samenwerking (artikelen 26 tot 27), terwijl hoofdstuk XVI strekt tot het informeren, sensibiliseren en stimuleren van het publiek, de economische actoren en overheden (artikelen 28 tot 29).

Hoofdstuk XVII bevat diverse wijzigings- en opheffingsbepalingen met betrekking tot het Wetboek 'van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid' van 25 maart 1999 (artikelen 30 tot 34), de ordonnantie van 1 maart 2012 'betreffende het natuurbehoud' (artikelen 35 tot 45), de ordonnantie van 20 juni 2013 'betreffende een pesticidegebruik dat verenigbaar is met de duurzame ontwikkeling van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest' (artikel 46) en het koninklijk besluit van 19 november 1987 'betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen' (artikel 47).

Hoofdstuk XVIII bepaalt hoe de termijnen moeten worden berekend (artikel 48).

BEVOEGDHEID

A. Gewestelijke bevoegdheid inzake natuurbescherming en natuurbehoud

3. Luidens artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'² zijn de gewesten bevoegd voor "de natuurbescherming en het natuurbehoud, met uitzondering van de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen". Aan deze bijzondere wetsbepaling ontleent het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest de bevoegdheid om op algemene wijze de op zijn grondgebied natuurlijk in het wild aanwezige dier- en plantensoorten te beschermen tegen invasieve uitheemse soorten.³

Voor de ontworpen regeling kan aldus in beginsel bevoegdheidsrechtelijke grondslag worden gevonden in voormelde bijzondere wetsbepaling, met dien verstande dat een aantal aspecten ervan bezwaren doen rijzen.

² In het geval van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen'.

³ GwH 29 oktober 2003, nr. 139/2003, B.8.5.

B. Verboden en vergunningsplichtige activiteiten

4.1. Luidens artikel 8, § 1, eerste lid, van het voorontwerp zijn de opzettelijke activiteiten, bedoeld in artikel 7, lid 1, van de IUS-verordening, met betrekking tot de soorten die op de Unielijst, de nationale lijst of de Brusselse lijst staan, in beginsel⁴ verboden. Artikel 7, lid 1, van de IUS-verordening luidt:

“1. De voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten mogen niet opzettelijk:

- a) op het grondgebied van de Unie worden binnengebracht, ook niet door middel van doorvoer onder douanetoezicht;
- b) worden gehouden, ook niet in een gesloten omgeving;
- c) worden gekweekt, ook niet in een gesloten omgeving;
- d) naar, uit of binnen de Unie worden vervoerd, behalve om in het kader van uitroeiing naar voorzieningen te worden vervoerd;
- e) in de handel worden gebracht;
- f) worden gebruikt of uitgewisseld;
- g) worden toegestaan zich voort te planten, te worden gekweekt of geteeld, ook niet in een gesloten omgeving; of
- h) worden vrijgelaten in het milieu.”

De artikelen 11 en 12 van het voorontwerp bepalen op hun beurt de voorwaarden waaronder een afwijking van de verboden, vermeld in artikel 8, § 1, kan worden verkregen en onderwerpen zulke afwijkingen aan een vergunnings- of toelatingsplicht. Miskennis van dit verbod of deze vergunnings- of toelatingsplicht wordt strafrechtelijk gesanctioneerd (artikel 22).

4.2. De vraag rijst in welke mate het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest met deze bepalingen het federale bevoegdheidsdomein inzake de in-, uit- en doorvoer van uitheemse planten- en diersoorten betreedt.

Het Grondwettelijk Hof heeft in zijn arrest nr. 139/2003 van 29 oktober 2003 de draagwijdte van de federale bevoegdheid inzake de in-, uit- en doorvoer van uitheemse planten- en diersoorten toegelicht. Voorwerp van het vernietigingsberoep was artikel 2 van het decreet van het Waalse Gewest van 6 december 2001 ‘relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages’.⁵

⁴ Dat is “onverminderd” de uitzonderingen opgesomd in artikel 8, § 1, van het voorontwerp.

⁵ Artikel 2, § 2, 4°, van het decreet van het Waalse Gewest van 6 december 2001 luidde (en luidt nog steeds): “Cette protection implique l’interdiction: 4° de détenir, de céder, d’offrir en vente, de demander à l’achat, de vendre, d’acheter, de livrer, de transporter, même en transit, d’offrir au transport, les oiseaux, ou leurs œufs, couvées ou plumes ou toute partie de l’oiseau ou produit facilement identifiable obtenus à partir de l’oiseau ou tout produit dont l’emballage ou la publicité annonce contenir des spécimens appartenant à l’une des espèces protégées, à l’exception de celles de ces opérations qui sont constitutives d’une importation, d’une exportation ou d’un transit d’oiseau non indigène.”

Het Grondwettelijk Hof interpreteerde dit federale bevoegdheidsdomein als volgt:

“B.8.3. De federale wetgever is bevoegd voor ‘de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen’. Dat bevoegdheidsvoorbehoud verwijst blijkens de parlementaire voorbereiding naar de aangelegenheid bedoeld in artikel 5 van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1 (bijlage II), p. 13). In de memorie van toelichting bij het ontwerp van bijzondere gewest- en gemeenschapswet werd dat bevoegdheidsvoorbehoud als volgt verantwoord :

‘Krachtens § 1, 11°, en in overeenstemming met punt 13, 2°, van het Regeerakkoord, zijn de Gewesten bevoegd voor de natuurbescherming en het natuurbehoud, onder meer voor de aangelegenheden geregeld bij de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud, met uitzondering nochtans van de in artikel 5 van deze wet geregelde aangelegenheid, dit is de in-, uit- en doorvoer van de uitheemse plantensoorten, evenals van de uitheemse diersoorten en hun krengen.

Nadat de Raad van State in zijn advies (L. 13.395/V.R.; blz. 13) de aandacht op deze bepaling getrokken had, werd deze uitzondering in het ontwerp ingeschreven, omdat zulke bevoegdheid redelijkerwijze aan de nationale overheid toebehoort.’ (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1979, nr. 261/1, p. 19)

B.8.4. De wetgever die de natuurbescherming en het natuurbehoud onder zijn bevoegdheid heeft, is met uitsluiting van iedere andere wetgever ertoe gemachtigd maatregelen te nemen tot bescherming van de vogelsoorten.

De federale wetgever is bevoegd voor de maatregelen aangaande de in-, uit- of doorvoer van uitheemse vogelsoorten en hun krengen. De parlementaire voorbereiding van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud verstaat onder uitheemse soorten: ‘vreemde soorten’ (*Parl. St.*, Senaat, 1971-1972, nr. 262, p. 11), ‘soorten die economische rampen veroorzaken’ (*Parl. St.*, Senaat, 1972-1973, nr. 226, p. 10). De wetgever wilde bijgevolg de in-, uit- of doorvoer voor die soorten regelen die het biologisch evenwicht in de fauna en flora konden verstoren. Met name is de federale wetgever bevoegd voor de in-, uit- en doorvoer van de vogelsoorten die vallen onder het toepassingsgebied van de Overeenkomst van Washington inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, ondertekend op 3 maart 1973 (C.I.T.E.S.) en onder het toepassingsgebied van de verordening (EG) nr. 338/97 van de Raad van 9 december 1996 inzake de bescherming van in het wild levende dier- en plantensoorten door controle op het desbetreffende handelsverkeer.

B.8.5. Een decretale bepaling die op algemene wijze de bescherming van alle op het Europese grondgebied natuurlijk in het wild levende vogelsoorten tot doel heeft, past in het kader van de gewestbevoegdheid inzake natuurbescherming en natuurbehoud, in zoverre die maatregelen geen betrekking hebben op de in-, uit- of doorvoer van uitheemse vogelsoorten en hun krengen.

Gelet op de omstandigheid dat de bevoegdheid van de federale wetgever een uitzondering vormt op de algemene bevoegdheid van de gewesten inzake de natuurbescherming en het natuurbehoud, kan ze niet extensief worden geïnterpreteerd. Het Waalse Gewest is derhalve niet bevoegd om maatregelen te nemen die betrekking hebben op de in-, uit- of doorvoer van de uitheemse vogelsoorten en hun krengen; gaat het evenwel om andere beschermingsmaatregelen ten aanzien van ingevoerde uitheemse vogelsoorten die zich op het grondgebied van dat Gewest bevinden, is het Gewest wel bevoegd.”

4.3. Gelet op het voorgaande werd de gemachtigde bevraagd over de verenigbaarheid van artikel 8 van het voorontwerp met de federale bevoegdheid inzake de in-, uit- en doorvoer van uitheemse planten- en diersoorten. Hij antwoordde als volgt:

“Cette disposition n’entend pas régler l’importation, l’exportation et le transit des EEE. Aucune disposition de l’ordonnance ne peut être interprétée comme permettant d’empiéter sur les compétences fédérales en la matière (v not. l’art. 8 § 1er, al. 2 de l’APO qui le confirme). Il faut donc comprendre l’interdiction visée à l’article 8 comme limitée aux actions qui relèvent de la compétence de la Région bruxelloise. Néanmoins, par souci de clarification, il pourrait être précisé, comme dans l’Ordonnance nature du 1er mars 2012, les termes suivants : ‘Hors les cas des opérations constitutives d’une importation, d’une exportation ou d’un transit d’espèces non indigènes ou de leurs dépouilles au sens de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ...’”

Blijkt uit het voormelde arrest van het Grondwettelijk Hof dat de federale bevoegdheid inzake de in-, uit- en doorvoer van uitheemse planten- en diersoorten restrictief moet worden ingevuld, dan veronderstelt het door de gemachtigde ingenomen standpunt wel dat voormelde verbodsbepalingen op zo’n manier kunnen worden geïnterpreteerd dat de in-, uit- of doorvoer van invasieve uitheemse soorten er niet onder vallen, zonder dat de verboden als zodanig wordt uitgehold.

4.3.1. Toegepast op artikel 8, § 1, van het voorontwerp, kan aldus worden aangenomen dat het via verwijzing naar artikel 7, lid 1, van de IUS-verordening opgelegde verbod om op de Unielijst, op de nationale lijst of op de Brusselse lijst opgenomen invasieve uitheemse soorten te houden (verbod in artikel 7, lid 1, b), van de IUS-verordening), te kweken (verbod *sub c*)), te gebruiken of uit te wisselen (verbod *sub f*)), toe te staan zich voort te planten, te kweken of te telen (verbod *sub g*)) en vrij te laten in het milieu (verbod *sub h*)) geen probleem stellen. Hetzelfde lijkt te gelden voor het verbod om zulke soorten in de handel te brengen (verbod *sub e*)), zij het dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest met een verwijzing naar dit verbod de federale bevoegdheid inzake productnormering schendt (zie verder opmerking 4.4).

4.3.2. Er kan voorts worden aangenomen dat ook het verbod in artikel 7, lid 1, d), van de IUS-verordening om op de Unielijst, op de nationale lijst of op de Brusselse lijst opgenomen invasieve uitheemse soorten binnen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te vervoeren, en de mogelijkheid om via vergunning een afwijking te verkrijgen, ruimte laat voor een dergelijke interpretatie. Dit verbod kan immers bevoegdheidsconform worden gelezen wanneer dit betrekking heeft op invasieve uitheemse soorten die op een andere manier dan via de in-, uit- of doorvoer op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zijn geïntroduceerd (bijvoorbeeld via kweekprogramma’s nadat de soorten onopzettelijk of via een vergunde activiteit op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zijn terechtgekomen).

4.3.3. Dat is evenwel anders voor het verbod om voormelde invasieve uitheemse soorten via het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest voor het eerst in de Europese Unie te brengen (artikel 7, lid 1, a), van de IUS-verordening) en het verbod om die soorten naar of uit het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest te vervoeren (verbod *sub d*)). De afdeling Wetgeving kan geen hypothesen bedenken waarin deze verbodsbepalingen toepassing zouden kunnen vinden zonder dat er tegelijkertijd sprake is van de in-, uit- of doorvoer van invasieve uitheemse soorten, tenzij het zou gaan om invoer vanuit een ander gewest.⁶ Hetzelfde geldt voor de aan een vergunningsplicht of toelating onderworpen afwijkingen van deze verboden, zoals geregeld in de artikelen 11 en 12 van het voorontwerp.⁷

Aldus is het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet bevoegd om het binnenbrengen van op een van de lijsten opgenomen invasieve uitheemse soorten van buiten de Unie te verbieden. Hetzelfde geldt voor het vervoer naar of uit het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van dergelijke soorten uit andere landen van de Europese Unie, en de mogelijkheid om via vergunning of toelating een afwijking van deze verboden te verkrijgen.

4.4. Wat betreft het verbod om op de Unielijst, op de nationale lijst of op de Brusselse lijst opgenomen invasieve uitheemse soorten in de handel te brengen (verbod in artikel 7, lid 1, e), van de IUS-verordening), moet worden opgemerkt dat dit verbod strijdig is met de federale bevoegdheid inzake productnormen, vermeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Productnormen worden in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof omschreven als “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.”⁸ Nog volgens het Grondwettelijk Hof is “[het] voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid [...] immers precies verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren (*Parl.St.*, Senaat, 1992-1993, nr. 558/1, p. 20; *Parl.St.*,

⁶ Voor zover die bepaling een beperking inhoudt van het intergewestelijke vrij verkeer, lijkt die beperking verantwoord door een dwingende reden van algemeen belang, zodat kan worden aangenomen dat die beperking “de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen” in acht neemt zoals vereist door artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Voor de mogelijkheid om beperkingen aan het interne vrij verkeer te verantwoorden door een dwingende reden van algemeen belang, zie al eerder adv.RvS 61.851/VR/V van 30 augustus 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 21 maart 2018 ‘betreffende de organisatie van het niet-dringend ziekenvervoer’, opmerkingen 6 en 7.

⁷ Voor invasieve uitheemse soorten die op de Unielijst en de nationale lijst staan, vloeien deze verboden weliswaar rechtstreeks voort uit artikel 7, lid 1, a) en d), van de IUS-verordening respectievelijk artikel 35, § 1, van het IUS-samenwerkingsakkoord. Nog afgezien van de vaststelling dat het overnemen van deze verboden met betrekking tot de Unielijstsoorten op gespannen voet staat met het overschrijfverbod, zijn de in de artikelen 11 en 12 van het voorontwerp opgenomen afwijkingen van deze verboden minstens ten dele van gewestelijke oorsprong waardoor de aangehaalde bevoegdheidsrechtelijke bezwaren ook gelden ten aanzien van de invasieve uitheemse soorten die op die lijsten staan.

⁸ Vaste rechtspraak. Zie o.m. 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.

Kamer, 1992-1993, 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, 1992-1993, nr. 558/5, p. 67).⁹

Om te bepalen of een bepaalde milieuhygiënische norm een productnorm is, moet de norm dus van toepassing zijn op een product bij het op de markt brengen. Onder “product” moeten “alle lichamelijke roerende zaken” worden begrepen.¹⁰ Het “op de markt brengen” is volgens de parlementaire voorbereidingen van het voorstel van bijzondere wet dat tot de huidige bevoegdheidsverdeling heeft geleid, “de invoering met het oog op de verkoop, het bezit met het oog op de verkoop, de tekoopaanbieding, de verkoop, het huuraanbod van goederen en diensten, de verhuring van goederen en diensten, de afstand onder bezwarende titel of gratis, als deze verrichtingen worden gedaan onder een onderneming.”¹¹

Toegepast op de ontworpen regeling, kunnen zowel plantensoorten als diersoorten vanuit economisch oogpunt als “product” worden aangemerkt. Daarbij kan het verbieden van bepaalde uitheemse planten- en diersoorten omwille van hun invasief karakter worden aanzien als een voorschrift waaraan deze producten vanuit milieuoogpunt moeten beantwoorden om op de markt te worden toegelaten. Enkel de uitheemse planten- en diersoorten die niet op de Unielijst, de nationale lijst of de Brusselse lijst staan, mogen immers in de handel worden gebracht,¹² waarbij de opname op die lijst gebeurt omwille van een intrinsieke eigenschap van de betrokken soort, met name de eigenschappen waaraan deze soorten hun (als zorgwekkend aangemerkt) invasief karakter ontleen.¹³

Aldus komt het uitsluitend aan de federale overheid toe om, mits overleg met de gewestregeringen (artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980)¹⁴, het in de handel brengen van invasieve uitheemse soorten te regelen en kan een gewestelijk verbod om bepaalde invasieve uitheemse soorten in de handel te brengen geen doorgang vinden.

⁹ GwH 22 december 2010, nr. 149/2010, B.4.2; GwH 28 februari 2019, nr. 32/2019, B.17.2; GwH 28 februari 2019, nr. 38/2019, B.13.3.

¹⁰ *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/7, 38.

¹¹ *Parl.St.* Kamer 1992-93, nr. 1063/7, 38.

¹² De vraag zou kunnen worden opgeworpen of “in de handel brengen” in de Nederlandse tekst wel eenzelfde lading dekt als “op de markt brengen”, maar dat lijkt wel degelijk het geval. Zie in het bijzonder adv.RvS 69.976/1/V van 8 september 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 22 april 2022 ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en het decreet van 13 juli 2018 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming’, opmerking 4; adv.RvS 42.505/VR/3 van 17 april 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 21 december 2007 ‘tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade’, opmerking 4.2; adv.RvS 42.574/VR van 24 april 2007 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit 3 augustus 2007 ‘betreffende de preventie en het herstel van milieuschade bij het in de handel brengen van genetisch gemodificeerde organismen of van producten die er bevatten’, opmerking 7.1.

¹³ Zie ook adv.RvS 74.797/3 van 25 januari 2024 een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 16 mei 2024 ‘over dierenwelzijn’, opmerking 5.2.

¹⁴ Het betreft immers milieuhygiënevoorschriften.

4.5. Gelet op het voorgaande moet de verwijzing, via artikel 8 van het voorontwerp, naar artikel 7, lid 1, a) en e), van de IUS-verordening worden weggelaten. Hetzelfde geldt voor de verwijzing naar artikel 7, lid 1, d), van de IUS-verordening, voor zover het gaat om het vervoer naar het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest van buiten België. Om te vermijden dat met de andere verbodsbepalingen het federale bevoegdheidsdomein inzake de in-, uit- of doorvoer van uitheemse planten- en diersoorten toch zou worden betreden, is het aangewezen om de door de gemachtigde gesuggereerde verduidelijking aan artikel 8 van het voorontwerp toe te voegen.¹⁵ Het voorbehoud dat de ontworpen regeling geen betrekking heeft op de in-, uit- of doorvoer van invasieve uitheemse soorten en hun krengen is inderdaad analoog aan de formule die het Grondwettelijk Hof heeft aanvaard als een geschikt middel om de gewestbevoegdheid af te bakenen.¹⁶

4.6. Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest is ten slotte evenmin bevoegd om met toepassing van de artikelen 9 tot 12 van het voorontwerp afwijkingen toe te staan op aangelegenheden waarvoor het aan de federale overheid toekomt om beperkingen of verboden in te stellen. Het toepassingsgebied van die bepalingen moet bijgevolg worden beperkt tot die aspecten van artikel 7, lid 1, van de IUS-verordening waarvoor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest bevoegd is.¹⁷

C. Verplichtingen gekoppeld aan het op de markt brengen

5.1. Ingevolge artikel 9 van het voorontwerp worden personen die opzettelijk een invasieve uitheemse soort “houden” (lees: bezitten)¹⁸ die vóór de inwerkingtreding van de ordonnantie op de Unielijst of de nationale lijst zijn opgenomen aan een kennisgevingsverplichting onderworpen en moeten zij (door de Regering nader te bepalen) preventie- of beheersmaatregelen respecteren. Hetzelfde geldt voor personen die voor de inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie, of in elk geval voor de opname van een soort op een van de lijsten, een invasieve uitheemse soort hebben geïntroduceerd. Miskenning van die verplichtingen wordt strafrechtelijk gesanctioneerd (artikel 22 van het voorontwerp).

Luidens artikel 3, 9°, van het voorontwerp is er onder andere sprake van “het opzettelijk een invasieve uitheemse soort bezitten” in geval van “het vrijwillig vervoeren, inruilen, of op de markt brengen van ten minste één specimen van een invasieve uitheemse soort die in de EU-lijst, de nationale lijst of de Brusselse lijst is opgenomen.”

5.2. Op zich kan artikel 9 van het voorontwerp worden ingepast in de gewestelijke bevoegdheid voor de natuurbescherming en het natuurbehoud.

¹⁵ Zie het antwoord van de gemachtigde dat wordt geciteerd in opmerking 4.3.

¹⁶ Zie, weliswaar met betrekking tot uitheemse vogelsoorten, GwH 29 oktober 2003, nr. 139/2003, B.8.5.

¹⁷ Zie, wat artikel 9 betreft, ook opmerking 5.2.1.

¹⁸ De Nederlandse tekst van artikel 9 moet worden afgestemd op de terminologie in artikel 3, 9°, van het ontwerp.

5.2.1. In de mate echter dat de kennisgeving betrekking heeft op het “op de markt brengen” van invasieve uitheemse soorten lijkt het veeleer te gaan om een accessorium van de in opmerking 4.4 beschreven federale bevoegdheid voor de productnormen en een regeling van de handelspraktijken in de zin van artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Weliswaar zou kunnen worden tegengeworpen dat enkel een notificatieverplichting wordt ingevoerd, zodat de handel in de geviseerde dieren en planten juist niet wordt verhinderd hoewel hun soort op een lijst werd geplaatst, maar in dat geval wordt ten onrechte de indruk gewerkt dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest afwijkingen zou kunnen toestaan op het “op de markt brengen” van soorten waarvan de federale overheid overeenkomstig haar bevoegdheid voor de productnormen de handel heeft verboden.¹⁹

5.2.2. Een uitbreiding van het toepassingsgebied van artikel 9 van het voorontwerp tot het “op de markt brengen” lijkt bovendien ook niet noodzakelijk voor de uitoefening van de gewestelijke bevoegdheden, nu het praktisch vrijwel onmogelijk lijkt om een of meer invasieve uitheemse soorten op de Brusselse markt te brengen zonder tegelijkertijd, of minstens vlak voor of na de transactie, een van de andere in artikel 3, 9°, van het voorontwerp vermelde bezitsdaden te stellen, waarvoor het gewest wel bevoegd is. Onder die omstandigheden zou de ordonnantiegever zich dus ook niet kunnen beroepen op de impliciete bevoegdheden bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 4, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989.

5.2.3. Om artikel 9 van het voorontwerp bevoegdheidsconform te maken, moeten in artikel 3, 9°, derde streepje, van het voorontwerp bijgevolg de woorden “op de markt brengen” worden geschrapt.

5.3. Wat betreft het houden of kweken (of het in staat stellen van een specimen om zich voort te planten), vrijwillig vervoeren of inruilen van zulke soorten stelt de kennisgevingsplicht, vermeld in artikel 9 van het voorontwerp, bevoegdheidsrechtelijk geen probleem.

5.4. Ten slotte moet ook worden gewezen op artikel 8, § 1, tweede lid, 5°, van het voorontwerp, dat de Regering toelaat om “politiemaatregelen” te nemen, waaronder “het regelen van de interne handel”. Een gelijkaardige delegatie is ook terug te vinden in artikel 10, § 1, tweede lid, tweede streepje. Gelet op het voorgaande moet ook voor die bepalingen worden geoordeeld dat ze de bevoegdheid van het gewest te buiten gaan en dus moeten worden weggelaten uit het voorontwerp.

D. De schadevergoedingsregeling

6. Artikel 17, § 4, van het voorontwerp bevat een schadevergoedingsregeling voor schade die eigenaars of bewoners van openbare of particuliere eigendommen hebben geleden als gevolg van de uitvoering van uitroeingsmaatregelen.

¹⁹ Zie ook opmerking 4.6.

6.1. Hoewel het burgerlijk aansprakelijkheidsrecht een bevoegdheidsdomein is dat, gelet op haar residuaire bevoegdheid, aan de federale overheid toevalt, betreft het geen zuiver federale aangelegenheid. De decreet- of ordonnantiegever is in beginsel bevoegd om bepalingen aan te nemen die hij meent te moeten uitvaardigen om zijn beleid in deze aangelegenheid tot een goed einde te brengen. De uitoefening door de gewesten van hun bevoegdheid inzake natuurbescherming en natuurbehoud veronderstelt dat zij, in die aangelegenheid, specifieke regels kunnen uitvaardigen inzake burgerlijke aansprakelijkheid. Dit is met name het geval wanneer die regels kunnen worden beschouwd als eigen aan de bedoelde aangelegenheid, wat een nauwe band met die aangelegenheid veronderstelt. De gewesten kunnen immers menen dat het invoeren van zulke specifieke regels nodig is om het door hen gewenste beleid in die aangelegenheid op een doeltreffende wijze te voeren.

In voorkomend geval kunnen die door de gewesten vastgestelde regels afwijken van het (federale) gemeenrecht ter zake. Die mogelijkheid is echter niet onbeperkt en moet worden uitgeoefend met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel. Dat wil zeggen dat de gewestelijke regeling de uitoefening van de federale bevoegdheid op het vlak van het burgerlijk aansprakelijkheidsrecht niet onmogelijk maakt of op overdreven wijze bemoeilijkt.

6.2. De vraag rijst of artikel 17, § 4, van het voorontwerp zo moet worden begrepen dat die bepaling belet dat andere personen dan eigenaars of bewoners een schadeloosstelling kunnen vorderen op basis van het gemeen aansprakelijkheidsrecht of dat zij belet dat eigenaars en bewoners op basis van het gemeen buitencontractueel aansprakelijkheidsrecht een vordering kunnen instellen tegen andere personen dan het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, waaronder de personen die met de uitvoering van de uitroeiingsmaatregelen werden belast.

De gemachtigde verschaftte dienaangaande volgende toelichting:

“cet article n’empêche pas de se prévaloir du droit commun de la responsabilité extracontractuelle”;

en:

“c’est un système différent et qui se veut parallèle [au système de droit commun]. Cela permet de faciliter la réparation d’un dommage dans le cadre d’une procédure administrative et non civile.”

Het kan nuttig zijn om, met het oog op een bevoegdheidsconforme lezing van artikel 17, § 4, van het voorontwerp, een en ander in de memorie van toelichting te verduidelijken.²⁰

²⁰ Zie over de nood om de draagwijdte van artikel 17, § 4, van het voorontwerp te verduidelijken ook opmerking 23.2.

E. Gedeeltelijke opheffing van het koninklijk besluit van 19 november 1987

7. Artikel 47 van het voorontwerp heft de artikelen 43 tot 57 van het koninklijk besluit van 19 november 1987 op. De afdeling Wetgeving heeft in haar advies 66.907 van 30 maart 2020 geoordeeld dat de opheffing van deze bepalingen uitsluitend tot de bevoegdheid van de gewesten behoort:

“7.4. De volgende bepalingen van het koninklijk besluit van 19 november 1987 moeten worden beschouwd als maatregelen die niet als fytosanitair kunnen worden gekwalificeerd in de bevoegdheidsrechtelijke betekenis van het woord, maar wel als maatregelen die louter betrekking hebben op de opbrengst of de kwaliteit van de planten, zonder dat er enige incidentie is op de veiligheid van de voedselketen. Verordening (EU) 2016/2031 bepaalt overigens niets ten aanzien van deze organismen. Deze bepalingen kunnen bijgevolg enkel door de gewesten worden opgeheven.

- artikelen 33 en 34 – bestrijdingsmaatregelen tegen wilde hop (*Humulus lupulus*);²¹
- artikelen 43 en 44 – bestrijdingsmaatregelen tegen schadelijke distels;
- artikelen 45 en 46 – bestrijdingsmaatregelen tegen ratten (*Rattus rattus* L. en *Rattus norvegicus* Berk.);
- artikelen 47 tot 50 – bestrijdingsmaatregelen tegen de muskusrat (*Ondatra zibethicus* L.);
- artikelen 51 en 52 – bestrijdingsmaatregelen tegen veldmuizen (*Microtus arvalis* Pall.);
- artikel 53 – bestrijdingsmaatregelen tegen de grijze eekhoorn (*Sciurus carolensis* G.M.);
- artikelen 54 tot 56 – bestrijdingsmaatregelen tegen kraaiachtigen (*Corvidae*);
- artikel 57 – bestrijdingsmaatregelen tegen kolonies van spreeuwen (*Sturnus vulgaris* L.).”²²

Niettemin moet worden opgemerkt dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest evident slechts territoriaal bevoegd is voor haar eigen grondgebied, zodat het overbodig is om in artikel 47 te vermelden dat de opheffing gebeurt “in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”. Die woorden moeten bijgevolg worden weggelaten.

²¹ Voetnoot 39 van het geciteerde advies: Dit is een andere zienswijze dan het betoog van de gemachtigden zoals weergegeven in opmerking 5. Zie in die zin immers adv.RvS 46.255/3 van 31 maart 2009 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de certificering in de sector hop en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen’; adv.RvS 48.667/2/V van 8 september 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 9 december 2010 ‘relatif à la certification dans le secteur du houblon’; adv.RvS 48.843/3 van 9 november 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 3 december 2010 ‘betreffende de certificering van hop en hopproducten’.

²² Adv.RvS 66.907/3 van 30 maart 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 11 mei 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen’.

VORMVEREISTEN

8. Aangezien minstens artikel 9 van het voorontwerp betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, moet, zoals de gemachtigde heeft erkend, alsnog het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit worden ingewonnen.

Indien de aan de afdeling Wetgeving voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan,²³ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Overeenstemming met het Europees recht

9.1. De preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten maakt het voorwerp uit van de IUS-verordening. Er dient in dat verband aan te worden herinnerd dat overeenkomstig artikel 288, tweede alinea, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) een verordening verbindend is in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens wanneer bij een verordening bepaalde uitvoeringsmaatregelen aan de lidstaten worden opgedragen of de betrokken verordening enige ruimte laat voor het nemen van zulke uitvoeringsmaatregelen, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde.²⁴

Enkel wanneer een lidstaat, voor de uitvoering van een verordening, de noodzakelijke administratieve en procedureregels moet vaststellen, vergt een EU-verordening wel een nationale aanvulling.

9.2. Dat is te dezen het geval, met dien verstande dat diverse artikelen van het voorontwerp op bepaalde vlakken verder gaan dan de strikte uitvoering van de IUS-verordening. Uit de memorie van toelichting blijkt ook dat dit uitdrukkelijk de bedoeling is:

“Wat het Brussels recht betreft, vereist de doeltreffende bestrijding van invasieve uitheemse soorten de goedkeuring van een ordonnantie en van uitvoeringsbesluiten.

Enerzijds strekt onderhavige ordonnantie tot toepassing van de bepalingen van de IUS-verordening en van het samenwerkingsakkoord die vereisen dat Brusselse normen worden goedgekeurd voor de uitvoering ervan. Anderzijds wil onderhavige ordonnantie verder gaan dan de strikte uitvoering van bovenvermelde teksten. Zoals met name artikel 23 van de IUS-verordening en artikel 193 van het VWEU toelaten, vormt ze in bepaalde opzichten een strengere nationale reglementering (nationale lijst en Brusselse lijst).”

²³ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

²⁴ HvJ 2 februari 1973, *Commissie t. Italië*, punt 17, Jur. 1973, 101.

In dat verband wordt in de memorie van toelichting ook nog het volgende uiteengezet:

“De IUS-Verordening stelt de lidstaten ook in staat een nationale lijst van ZIUS'en op te stellen (artikel 12 van de IUS-Verordening), wat de regio's en de Federale Overheid in staat heeft gesteld een nationale lijst goed te keuren via het samenwerkingsakkoord van 30 januari 2019 (zie hierna). Deze bepaling en artikel 23 van de IUS-verordening stellen het Brusselse Gewest in staat bepalingen goed te keuren over de introductie in de natuur van uitheemse dier- en plantensoorten die niet op de lijst van de Europese Unie of op een eventuele nationale lijst staan (zie hierna).”

Dat is op zich niet in strijd met het EU-recht. Zoals in de memorie van toelichting terecht wordt opgemerkt, machtigt artikel 12 van de IUS-verordening²⁵ de lidstaten uitdrukkelijk om nationale en, in het verlengde daarvan, gewestelijke lijsten aan te nemen. Bovendien kunnen lidstaten, op grond van artikel 193 van het VWEU²⁶ verdergaande beschermingsmaatregelen nemen dan die welke worden vastgesteld uit hoofde van artikel 192 van het VWEU.²⁷ Deze machtiging komt ook *mutatis mutandis* terug in artikel 23 van de IUS-verordening, althans wat de te nemen maatregelen betreft.²⁸

Wel vereisen zowel de artikelen 12 en 23 van de IUS-verordening als artikel 193 van het VWEU dat elke op basis van die bepalingen genomen nationale maatregel (na de aanneming ervan) ter kennis van de Europese Commissie wordt gebracht. Aan dat laatste vereiste zal dus voldaan moeten worden.

B. Overeenstemming met artikel 13 van het VWEU en artikel 7bis, tweede lid, van de Grondwet

10.1. De artikelen 4 en 5 van het voorontwerp bepalen de voorwaarden waaronder de Regering een verzoek kan indienen om een invasieve uitheemse soort in de Unielijst of de nationale lijst op te nemen of ervan te schrappen. Artikel 6 van het voorontwerp, gelezen in samenhang met bijlage I, bepaalt welke soorten op de Brusselse lijst worden opgenomen en bepaalt de voorwaarden waaronder de Regering een soort kan toevoegen aan of schrappen van deze lijst.

²⁵ Artikel 12, lid 1, van de IUS-verordening luidt: “1. Lidstaten kunnen een nationale lijst van voor een lidstaat zorgwekkende invasieve uitheemse soorten opstellen. De lidstaten kunnen op hun grondgebied, naargelang van het geval, voor die invasieve uitheemse soorten maatregelen als bedoeld in de artikelen 7, 8, 13 tot en met 17, 19 en 20 toepassen. Deze maatregelen zijn verenigbaar met het VWEU en worden overeenkomstig het recht van de Unie ter kennis van de Commissie gebracht.”

²⁶ Artikel 193 van het VWEU bepaalt: “De beschermende maatregelen die worden vastgesteld uit hoofde van artikel 192, beletten niet dat een lidstaat verdergaande beschermingsmaatregelen handhaaft en treft. Zulke maatregelen moeten verenigbaar zijn met de Verdragen. Zij worden ter kennis van de Commissie gebracht.”

²⁷ De IUS-verordening is aangenomen op grond van artikel 192, lid 1, van het VWEU.

²⁸ Die bepaling luidt: “De lidstaten kunnen strengere nationale regels behouden of vaststellen om de introductie, de vestiging en de verspreiding van zorgwekkende invasieve uitheemse soorten te voorkomen. Die maatregelen zijn verenigbaar met het VWEU en worden overeenkomstig het recht van de Unie aan de Commissie ter kennis gebracht.”

De opname van een bepaalde soort op een van deze lijsten stelt die soort bloot aan diverse maatregelen die erop zijn gericht om de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten te voorkomen en te beheersen. Er zal bij het gebruik van die maatregelen op moeten worden toegezien dat zij verenigbaar zijn met de regelgeving inzake dierenwelzijn en, in het bijzonder, de in artikel 13 van het VWEU en artikel 7bis, tweede lid, van de Grondwet opgelegde beleidslijnen, zodat de vraag rijst in welke mate het voorontwerp daar voldoende rekening mee houdt.

Artikel 13 van het VWEU luidt:

“Bij het formuleren en uitvoeren van het beleid van de Unie op het gebied van landbouw, visserij, vervoer, interne markt en onderzoek, technologische ontwikkeling en de ruimte, houden de Unie en de lidstaten ten volle rekening met hetgeen vereist is voor het welzijn van dieren als wezens met gevoel, onder eerbiediging van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en gebruiken van de lidstaten met betrekking tot met name godsdienstige riten, culturele tradities en regionaal erfgoed.”

Artikel 7bis, tweede lid, van de Grondwet luidt:

“Bij de uitoefening van hun respectieve bevoegdheden streven de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten naar bescherming van en zorg voor dieren als wezens met gevoel.”

10.2. Deze hogere rechtsnormen, die geen onderscheid maken tussen inheemse en uitheemse diersoorten, formuleren een algemene beleidsdoelstelling en dienen als richtlijn voor de overheid en als eventuele leidraad bij de rechterlijke uitlegging van regelgeving.²⁹ Zij zijn in het bijzonder relevant omdat sommige van die maatregelen de dood van specimens van de betrokken invasieve uitheemse soort tot gevolg kunnen hebben, zo blijkt uit de vorm die de uitroeingsmaatregelen (artikel 17, § 1, van het voorontwerp) en beheersmaatregelen (artikelen 9, § 4, en 18, § 1) kunnen aannemen.³⁰ In het licht daarvan gevraagd naar de verenigbaarheid van het voorontwerp met de voormelde rechtsnormen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“L'article 7bis de la Constitution a été révisé en 2024 pour y inclure l'alinéa suivant : 'Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les Communautés et les Régions veillent à la protection et au bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles'. Cette disposition ne distingue pas les espèces animales selon qu'elles seraient exotiques et envahissantes ou non. Elle s'applique donc aussi aux mesures prises à l'égard des espèces animales reprises dans une des listes d'EEE applicables.

L'article 13 TFUE prévoit pour sa part que 'Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives

²⁹ Zie met betrekking tot de draagwijdte van artikel 7bis, van de Grondwet Cass. 11 juni 2024, nr. P.23.1538.N:

“13. Die bepaling verwoordt overeenkomstig haar ontstaansgeschiedenis een algemene beleidsdoelstelling. Zij is niet bedoeld om als dusdanig afdwingbare subjectieve rechten in het leven te roepen, maar wel om te dienen als richtlijn voor de overheid en als eventuele leidraad bij de rechterlijke uitlegging van regelgeving.”

³⁰ Zowel beheers- als uitroeingsmaatregelen kunnen bestaan uit “dodelijke of niet-dodelijke fysieke, chemische of biologische maatregelen” (zie artikel 3, 10° en 18°, van het voorontwerp).

et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux.’

L'article 17, § 1er, de l'APO EEE prévoit que 'Le Gouvernement précise, par voie d'arrêté, les mesures d'éradication rapide devant être prises dans un délai de trois mois après la date de la détection précoce de l'introduction ou de la présence sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale d'une espèce exotique envahissante inscrite sur la Liste UE, sur la Liste nationale ou sur la Liste bruxelloise, sans préjudice du § 8.

Ces mesures sont fixées en vue de parvenir à l'élimination rapide, totale et permanente des espèces concernées, en tenant compte de la santé humaine et de l'environnement, en particulier les espèces non visées et leurs habitats, et pour épargner toute douleur, détresse ou souffrance évitable aux animaux.’

La notion d'éradication est définie dans le règlement n° 1143/2014 IAS comme 'l'élimination totale et permanente d'une population d'une espèce exotique envahissante par des moyens létaux ou non létaux' (art. 3, 13°). Il n'est donc pas requis de tuer les spécimens d'EEE animales détectés de façon précoce, mais d'éradiquer leur population.

Le nouvel alinéa 2 de l'art. 7bis, qui relève du Titre Ier bis et non du Titre II de la Constitution, ne confère pas de droits fondamentaux aux animaux. Les spécimens d'EEE animales ne jouissent donc pas du droit à la vie en droit belge. En revanche, la disposition confère incontestablement au bien-être animal une place importante dans la hiérarchie des valeurs. Il s'impose donc aux autorités en charge de la politique de contrôle des EEE animales de 'veiller à la protection et au bien-être' des spécimens concernés y compris dans les campagnes d'éradication si celles-ci doivent être menées.

A priori, une manière de mettre en œuvre ce prescrit constitutionnel, est de respecter le principe de proportionnalité et la logique de substitution dans le choix des mesures et donc de ne recourir aux mesures létales, lors des campagnes d'éradication, qu'en dernier recours, lorsqu'aucune mesure non létale n'est en mesure d'arriver raisonnablement à 'l'élimination totale et permanente' de la population concernée. L'article 17, § 1er, de l'APO EEE prévoit déjà, en substance, cette exigence en imposant au Gouvernement, lorsqu'il prend des mesures d'éradication rapide, de les fixer de façon à 'épargner toute douleur, détresse ou souffrance évitable' aux spécimens visés.

Ceci suppose une réflexion en amont notamment lors de l'adoption des plans d'action ainsi qu'une justification, dans le dossier administratif ou, si la décision est individuelle, dans les considérants de la décision prise de procéder à des mesures létales d'abattage ou toute autre mesure susceptible de faire souffrir les animaux concernés.

L'article 17, § 1er, de l'APO n'est pas contradictoire avec le nouveau prescrit constitutionnel. Au contraire, il a anticipé son entrée en vigueur en imposant une exigence de prise en compte du bien-être animal dans l'adoption des mesures d'éradication rapide.

Mais il est exact que les autorités chargées d'appliquer l'article 17, § 1er, de l'APO, devront en tout état de cause interpréter cette disposition conformément à l'article 7bis de la Constitution et donc veiller à ne recourir aux mesures létales qu'en dernier recours et le justifier. Il en est de même à l'égard des mesures qui provoqueraient, sans les tuer, une souffrance aux spécimens concernés (piégeage, etc.). Toute évolution dans l'interprétation de l'article 7bis par la Cour constitutionnelle (lu en combinaison avec des dispositions sur lesquelles la Cour exerce un contrôle) devra être prise en compte par les autorités concernées.”

10.3. Met de gemachtigde kan inderdaad worden vastgesteld dat de in artikel 13 van het VWEU en artikel 7*bis*, tweede lid, van de Grondwet opgenomen beleidslijnen op het niveau van de uitvoerende macht grotendeels vertaling vinden in artikel 17, §§ 1, tweede lid, en 3, en artikel 18, §§ 1, tweede lid, en 5, van het voorontwerp. Deze bepalingen verplichten de Regering om bij het kiezen van de uitroeings- en beheersmaatregelen “de dieren alle vermijdbare pijn, angst of lijden te besparen”. Een vergelijkbare verplichting ontbreekt evenwel voor de preventie- of beheersmaatregelen die in uitvoering van artikel 9, § 4, van het voorontwerp door de Regering kunnen worden bepaald.

Artikel 9, § 4, van het voorontwerp wordt op dit punt het best aangevuld. Ook is het aangewezen om de door de gemachtigde verstrekte verduidelijking op te nemen in de memorie van toelichting.

10.4. Het voorgaande doet geen afbreuk aan de vaststelling dat een uitheemse diersoort het doelwit wordt van potentieel verregaande maatregelen zodra die is opgenomen op een van de lijsten. Daarbij wordt de Regering weliswaar gemachtigd om een diersoort van die lijsten te (laten) schrappen, maar het voorontwerp voorziet, anders dan wat geldt voor de Unielijst, niet in een periodieke evaluatie van die lijst.³¹ Bovendien blijkt uit de bespreking van artikel 6 in de memorie van toelichting dat de Brusselse lijst een reproductie vormt van de lijst uit Bijlage IV van de ordonnantie van 1 maart 2012 ‘betreffende het natuurbehoud’ waaruit enkel de soorten die al op de Unielijst staan zijn weggelaten. De stellers van het voorontwerp lijken de relevantie van de aanwezigheid van de soorten die thans zijn opgenomen in de Brusselse lijst niet in vraag te stellen, hoewel die lijst ondertussen meer dan twaalf jaar oud is.

Hierdoor valt niet uit te sluiten dat uitheemse diersoorten die oorspronkelijk als invasief werden bestempeld maar dat niet langer blijken te zijn³² onnodig op die lijst blijven staan, en het voorwerp kunnen uitmaken van diverse beheers- en uitroeingsmaatregelen.³³ Of dat in lijn

³¹ Voor de Unielijst wordt in artikel 4, lid 2, van de IUS-verordening in een periodieke evaluatie voorzien die minstens om de zes jaar moet plaatsvinden.

³² Bijvoorbeeld omdat nieuw wetenschappelijk bewijs heeft aangetoond dat de uitheemse soort ten onrechte als invasief werd bestempeld of omdat is gebleken dat het een soort betreft die ondertussen zonder menselijk ingrijpen haar natuurlijk verspreidingsgebied heeft veranderd als gevolg van gewijzigde ecologische omstandigheden en klimaatverandering (cf. wat dat laatste betreft artikel 2, lid 2, a), van de IUS-verordening).

³³ Zie in dat verband ook het advies van Leefmilieu Brussel van 29 januari 2024:

“De Raad herinnert eraan dat de definitie van invasieve soorten ter discussie staat en dat er geen wetenschappelijke consensus bestaat over de soorten die op de door de Europese Unie opgestelde lijst staan. Het introduceren van uitheemse soorten in onze ecosystemen is een praktijk die enkele honderden/duizenden jaren teruggaat, of het nu is om redenen van productiviteit, sierwaarde, verondersteld aanpassingsvermogen aan de klimaatverandering, etc., zozeer zelfs dat het op de dag van vandaag moeilijk is om te bepalen of bepaalde planten of dieren al dan niet inheems zijn.

Bovendien komt het beschrijven van bepaalde soorten als IUS maar al te vaak neer op het stigmatiseren ervan, waarbij hun primaire status als levende organismen wordt ontkend. Dit negatieve beeld wordt ondersteund door een lexicaal veld dat tegen deze soorten wordt gebruikt. Hoewel ze soms gevaarlijk of schadelijk zijn, lijden soorten die als IUS worden aangeduid onder een discriminerend beeld dat wordt bepaald door de mens die beslist om deze als zodanig te classificeren op basis van zijn belangen (financieel, gezondheid, enz.).”

ligt met hetgeen vereist is voor het welzijn van, de zorg voor en de bescherming van dieren als wezens met gevoel, valt te betwijfelen.³⁴

Gelet op het voorgaande, verdient het aanbeveling om het voorontwerp aan te vullen met een regeling op basis waarvan de Regering op gezette tijdstippen dient na te gaan of bepaalde invasieve uitheemse soorten niet van de Unielijst, de nationale lijst of de Brusselse lijst moeten worden geschrapt en daartoe, in bevestigend geval, zelf of bij de bevoegde instanties de nodige stappen te ondernemen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

11. Het opschrift dekt niet helemaal de inhoud van het voorontwerp, aangezien de artikelen 34, 36, 41 en 42 geen betrekking hebben op de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten maar integendeel verband houden met het principieel verbod op het kopen of te koop vragen van beschermde diersoorten en plantensoorten.

Het opschrift van het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

Nieuw in te voegen artikel 1

12. Om te voldoen aan artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, dient een nieuw artikel 1 te worden ingevoegd, luidende: “Artikel 1. Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.”

De nummering van de andere artikelen behoort dienovereenkomstig te worden aangepast, waarbij ook de kruisverwijzingen moeten worden gewijzigd.

Artikel 2

13. Gevraagd naar de draagwijdte van artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp dat invasieve uitheemse soorten omschrijft als “soorten die zijn opgenomen in de EU-lijst, de nationale lijst of de Brusselse lijst en soorten die dat niet zijn”, en hoe die bepaling zich verhoudt tot de definitie van het begrip “invasieve uitheemse soort” in artikel 3, 12° ervan, namelijk “een soort die

³⁴ Deze bedenking gaat evengoed op voor de Unielijst en de nationale lijst, met dien verstande dat de rol van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest niet verder zou kunnen reiken dan het indienen van een verzoek tot schrapping van een (niet langer invasief zijnde) diersoort van deze lijsten.

onder de definitie ressorteert die opgenomen werd bij artikel 3, 2), van de IUS-verordening”, antwoordde de gemachtigde:

“L’article 2 vise le champ d’application de l’ordonnance dont question. Il prévoit que cette dernière s’applique à toutes les espèces exotiques envahissantes au sens du Règlement EEE.

A cet égard, ledit Règlement expose notamment, en son préambule n°10, ce qui suit :

‘Les espèces exotiques envahissantes étant nombreuses, il importe de veiller à ce que la priorité soit accordée au traitement des sous-ensembles d’espèces exotiques envahissantes considérées comme préoccupantes pour l’Union. Il convient donc d’établir et de mettre régulièrement à jour une liste de ces espèces exotiques envahissantes considérées comme préoccupantes pour l’Union (ci-après dénommée 'liste de l’Union'). Une espèce exotique envahissante devrait être considérée comme préoccupante pour l’Union dès lors que les dommages qu’elle cause dans les États membres touchés sont tels qu’ils justifient l’adoption de mesures spécifiques applicables dans l’ensemble de l’Union, y compris dans les États membres qui ne sont pas encore touchés ou dans ceux qui sont peu susceptibles de l’être. Afin de garantir que l’identification des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l’Union demeure proportionnée, il convient que la liste de l’Union soit établie et mise à jour progressivement et qu’elle soit axée sur les espèces dont l’inscription sur la liste de l’Union permettrait effectivement de prévenir, de réduire au minimum ou d’atténuer les effets néfastes de ces espèces d’une manière efficace en termes de coûts’.

Ainsi, la mise en œuvre coordonnée du Règlement EEE (et de ses règlements d’exécution), de l’Accord de coopération (et de ses accords de coopération d’exécution), de la présente ordonnance (et de ses arrêtés d’exécution) résulte en un **système de plusieurs listes d’espèces exotiques envahissantes**.

L’article 2 de l’Ordonnance bruxelloise expose que ‘Les espèces exotiques envahissantes sont celles qui sont inscrites sur la Liste UE, la Liste nationale ou la Liste bruxelloise et celles qui n’y sont pas reprises’.

La liste UE, c’est-à-dire la liste des EEEP pour l’Union, correspond à une liste négative.

La liste nationale, c’est-à-dire la liste des EEEP pour la Belgique³⁵ pourrait, quant à elle, être adoptée par le biais d’un Accord de coopération d’exécution. Il s’agit également d’une liste négative.

En d’autres termes, si une espèce est reprise sur la Liste UE ou sur la Liste nationale, elle entrera dans le champ d’application du Chapitre IV de la présente ordonnance. *A contrario*, si l’espèce n’entre ni dans la Liste UE, ni dans la Liste nationale, ces restrictions ne sont pas d’application.

Sur ce dernier point, et donc si une espèce n’est visée par aucune des deux Listes susmentionnées, il [est] nécessaire d’adopter un régime permettant d’encadrer de manière efficace et effective l’introduction intentionnelle d’espèces exotiques dans la nature afin d’éviter qu’elles ne puissent se propager librement et coloniser le territoire bruxellois ou certaines zones sensibles de celui-ci.

³⁵ Noot 1 van het geciteerde antwoord: “La liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour la Belgique, visée à l’article 12 du Règlement EEE et aux articles 1^{er}, 4^o et 32 à 36 de l’Accord de coopération.”

En effet, il apparaît que l'introduction dans la nature de certaines espèces non listées puisse s'accompagner d'importants dommages environnementaux.

C'est la raison pour laquelle ces espèces peuvent être inscrites sur une **Liste bruxelloise**³⁶ et dont les restrictions prévues par le Chapitre IV de la présente ordonnance leur sont, en principe, applicables.

Le projet d'ordonnance prévoit de reporter sur cette Liste bruxelloise les espèces figurant actuellement dans l'annexe IV de l'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature. Le Gouvernement pourra l'adapter en fonction des nécessités, sur base d'une analyse scientifique, compte tenu du principe de précaution.

Ces trois listes (Liste UE, Liste nationale et Liste bruxelloise) sont exclusives l'une de l'autre : si une espèce figure sur une Liste, elle ne peut pas se retrouver sur une autre, l'enjeu étant d'éviter une application concurrente de régimes juridiques parallèles.

Comme exposé *supra*, l'article 2, §2 de l'ordonnance vise, outre les 3 listes susvisées, les EEE qui n'y sont pas visées.

L'objectif est de permettre au Gouvernement d'adopter une **quatrième liste** qui regroupera des espèces exotiques envahissantes non encore largement répandues et qui peuvent (ou non) se retrouver sur une des trois premières listes susvisées. Il s'agit d'assurer un suivi de ces espèces par un mécanisme de notification.

En définitive, l'ordonnance régit non seulement les espèces exotiques inscrites sur la Liste UE, la Liste nationale et la Liste bruxelloise (cf. leurs définitions à l'article 3, 21°, 22° et 23° de l'ordonnance) mais aussi les espèces exotiques envahissantes qui ne sont pas encore reprises sur ces listes (en ce compris celles reprise sur une quatrième liste, celle induisant une obligation de notification conformément à l'article 9, § 1^{er}, al. 1^{er}, 3ème tiret, de la présente ordonnance).”;

en:

“L'article 3, 12° définit les EEE comme suit : ‘une espèce visée par la définition reprise à l'article 3, 2) du Règlement EEE’.

L'article 3, 2) dudit Règlement les définit, quant à lui, comme suit : ‘une espèce exotique dont l'introduction ou la propagation s'est révélée constituer une menace pour la biodiversité et les services écosystémiques associés, ou avoir des effets néfastes sur la biodiversité et lesdits services’.

Cette définition des EEE est reprise quelle que soit la liste sur laquelle elles figurent : UE, nationale ou bruxelloise ou encore sur la quatrième liste que le Gouvernement peut adopter.

S'agissant plus précisément des EEE non reprises sur les Listes UE, nationale ou bruxelloise, la définition reste celle reprise à l'article 3,2) du Règlement susmentionné. Cette définition permettra de savoir si oui ou non il est opportun d'inscrire une espèce sur une liste parce qu'elle répond, ou pas, à la définition des EEE.”

³⁶ Noot 2 van het geciteerde antwoord: “La liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour la Région de Bruxelles-Capitale, visée aux articles 6 et 7 et reprise en Annexe I.”

Vooreerst moet worden vastgesteld dat de omschrijving in artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp zinledig is, nu de term “invasieve uitheemse soorten” naar de letter ervan *alle* soorten omvat, zowel soorten die op lijsten voorkomen als alle andere, wat niet de bedoeling kan zijn.

Uit het antwoord van de gemachtigde kan worden afgeleid dat de omschrijving van het begrip “invasieve uitheemse soorten” in artikel 3, 12°, van het voorontwerp niettemin ook *sommige* uitheemse soorten zou bevatten die niet voorkomen op de Unielijst, de nationale lijst of de Brusselse lijst. De vraag rijst echter hoe die niet-opgelijste soorten kenbaar zijn en hoe deze werkwijze verenigbaar is met de definitie in artikel 3, 2), van de IUS-verordening, waar artikel 3, 12°, van het voorontwerp naar verwijst en die vereist dat het gaat om soorten waarvan is *vastgesteld* dat de introductie of verspreiding ervan een bedreiging is of nadelige gevolgen heeft voor de biodiversiteit en aanverwante ecosysteemdiensten, wat de opname in een lijst lijkt te impliceren. In de mate dat de gemachtigde het bestaan suggereert van een vierde lijst – wellicht wordt daarmee de in artikel 9, § 1, derde streepje, bedoelde waarschuwingslijst bedoeld – moet worden vastgesteld dat de vraag rijst of die lijst wel verenigbaar is met de verordening, nu de daarop vermelde soorten volgens die bepaling ook “invasieve uitheemse soorten” worden genoemd, maar toch niet als dusdanig worden aangemerkt op een van de door lijsten waarin door de verordening wordt voorzien.

Artikel 2, tweede lid, van het voorontwerp creëert bijgevolg verwarring, en moet met het oog op de rechtszekerheid worden weggelaten.

Artikel 3

14.1. Artikel 3, 15°, van het voorontwerp omschrijft het begrip “voor Brussel zorgwekkende invasieve uitheemse soort”. De definitie is geënt op de omschrijving van het begrip “voor een lidstaat zorgwekkende invasieve uitheemse soort”, zoals gedefinieerd in artikel 3, 4), van de IUS-verordening.

Het aannemen van een eigen definitie door de ordonnantiegever kan worden beschouwd als een toepassing van de in artikel 12, lid 1, van de IUS-verordening opgenomen machtigingsbepaling waarbij kan worden aangenomen dat de inhoud van het begrip “voor een lidstaat zorgwekkende invasieve uitheemse soort” een nationaalrechtelijke vertaling behoeft teneinde rekening te houden met de Belgische staatsstructuur. De verschillen tussen de Brusselse en de Europese definities zijn evenwel groter en betreffen ook de inhoud ervan (onze benadrukking):

Artikel 3, 4), van de IUS-verordening	Artikel 3, 15°, van het voorontwerp
4) voor een lidstaat zorgwekkende invasieve uitheemse soort: een andere invasieve uitheemse soort dan een voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soort waarvoor een lidstaat op basis van wetenschappelijk bewijsmateriaal, <u>zelfs als dit nog niet volledig geverifieerd werd</u> , van mening is dat de <u>nadelige gevolgen</u> van de vrijlating en verspreiding van die soort <u>significant</u> zijn voor zijn grondgebied of voor een deel ervan, en maatregelen op het niveau van die lidstaat vereisen;	15° voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zorgwekkende invasieve uitheemse soort: een andere invasieve uitheemse soort dan een voor de Unie of België zorgwekkende invasieve uitheemse soort waarvoor de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest oordeelt, op basis van wetenschappelijk bewijsmateriaal, dat de nadelige gevolgen van de vrijlating en verspreiding van die soort <u>nefast</u> zijn voor haar grondgebied <u>of voor de biodiversiteit en de daarmee samenhangende ecosysteemdiensten of voor een deel ervan</u> , en maatregelen vereisen, <u>wat de opname ervan in de Brusselse lijst rechtvaardigt</u> ;

Hierover bevraagd, bevestigde de gemachtigde dat deze verschillen doelbewust zijn gecreëerd en lichtte hij deze als volgt toe:

“En effet, les éléments suivants du Règlement IAS n’ont pas été repris dans la définition de l’avant-projet, qui pour rappel concerne les espèces préoccupantes pour le territoire de la région de Bruxelles-Capitale:

- ‘même si les incidences négatives ne sont pas encore totalement vérifiées’;
- Les incidences négatives sont importantes.

En outre, les éléments suivants ont été ajoutés dans la définition de l’avant-projet:

- Un risque d’effet néfaste;
- Le territoire (voire une partie de celui-ci), la biodiversité, les services écosystémiques associés sont visés.

La formulation figurant dans le Règlement IAS ‘même si les incidences négatives ne sont pas encore totalement vérifiées’ n’a pas été retenue littéralement mais la notion d’EEE dans l’APO EEE a la même signification dans son champ d’application (l’établissement de la liste bruxelloise). En effet, l’APO indique que le Gouvernement s’appuie sur des ‘données scientifiques’ et non nécessairement des ‘preuves scientifiques’, ce qui lui laisse une marge de manœuvre pour décider, quand bien même la preuve scientifique ne serait pas ‘totalement vérifiée’, d’inscrire une espèce sur la liste bruxelloise des EEE, en application du principe de précaution.

L’exigence figurant dans le Règlement IAS d’avoir des incidences négatives importantes n’a pas été retenue pour les espèces de la liste bruxelloise car d’une part, il est difficile de pouvoir jauger ce qu’il faut considérer comme des incidences négatives ‘importantes’ sur le territoire régional (à partir de combien d’espèces exotiques convient-il de les considérer comme envahissantes et préoccupantes ? Faut-il pouvoir justifier l’importance au regard de la reproduction rapide de l’espèce ou de l’état actuel du nombre d’espèces sur le territoire ? ...). Dès lors, le critère du risque d’avoir des effets néfastes a été choisi, sans pour autant exiger que les incidences négatives soient importantes.

La notion de territoire est une notion imprécise dans le Règlement IAS. C’est pourquoi l’avant-projet vise aussi la biodiversité et les services écosystémiques associés qui y sont présents, car in fine ce sont ces derniers qui sont perturbés par l’introduction d’une espèce exotique envahissante préoccupante.

Il faut toutefois noter que, même si la plupart des méthodes de gestion des espèces exotiques envahissantes préoccupante (par exemple, la stérilisation des mâles adultes) permettent des améliorations évidentes des services écosystémiques ; dans certains cas, il est également possible que celles-ci maintiennent les effets néfastes sur les services écosystémiques.”

De afdeling Wetgeving merkt evenwel op dat artikel 12, lid 1, van de IUS-verordening de lidstaten weliswaar machtigt om nationale (en gewestelijke) lijsten op te stellen, maar bij de omschrijving van die machtiging uitdrukkelijk gebruik maakt van het begrip “voor een lidstaat zorgwekkende invasieve uitheemse soort”, zoals gedefinieerd in artikel 3, 4), van de IUS-verordening. Die bepaling van de verordening laat met andere woorden niet toe dat het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een alternatieve invulling geeft aan dit begrip.

In het licht daarvan moet het begrip “voor Brussel zorgwekkende invasieve uitheemse soort” inhoudelijk worden afgestemd op artikel 3, 4), van de IUS-verordening, tenzij het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest met succes een beroep zou kunnen doen op artikel 193 VWEU (zie opmerking 9.2). Dat veronderstelt evenwel dat met de afwijkende definitie verdergaande beschermingsmaatregelen worden beoogd, hetgeen thans uit de memorie van toelichting noch uit het antwoord van de gemachtigde blijkt.

Indien een afwijkende definitie zou worden behouden verdient het aanbeveling om in de memorie van toelichting duiding te geven bij de verschillen tussen beide begrippen, teneinde geen twijfel te laten bestaan over de draagwijdte van de wil van de ordonnantiegever om aan het begrip “voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zorgwekkende invasieve uitheemse soort” een afwijkende invulling te geven.

14.2. Artikel 3 van het voorontwerp omschrijft diverse begrippen die verder in het voorontwerp niet aan bod komen en aldus uit het voorontwerp moeten worden weggelaten. Het betreft meer bepaald:

- het begrip “voor België zorgwekkende invasieve uitheemse soort” (artikel 3, 14°);³⁷
- het begrip “voor het gewest zorgwekkende invasieve uitheemse soort” (artikel 3, 16°);³⁸
- het begrip “onderzoek” (artikel 3, 25°);³⁹
- het begrip “introductieroutes” (artikel 3, 26°).

In de Nederlandse taalversie is er ook het begrip “in gesloten omgeving houden” (artikel 3, 8°, van het voorontwerp), dat als dusdanig niet verder voorkomt in het ontwerp, maar dat sterk lijkt op de term “gesloten omgeving” die wel nog wordt gebruikt in artikel 3, 9°, van het voorontwerp en die bovendien beter spoort met de Franse term “détention confinée”. Bijgevolg moet in de Nederlandse tekst van artikel 3, 8°, van het voorontwerp in de plaats daarvan het begrip “gesloten omgeving” worden gedefinieerd.

Artikel 4

15.1. Gevraagd hoe de in artikel 4 van het voorontwerp opgenomen machtiging aan de Regering zich verhoudt tot artikel 25 van het IUS-samenwerkingsakkoord,⁴⁰ antwoordde de gemachtigde:

“Elle serait concrétisée via l'intervention du Ministre qui serait compétent pour envoyer au Comité, en application de l'article 25 de l'Accord de coopération, une demande d'inscription ou de retrait d'une espèce exotique envahissante de la Liste UE.

³⁷ Dit begrip wordt weliswaar gebruikt in artikel 3, 22°, van het voorontwerp om het begrip “nationale lijst” nader te omschrijven, maar die bepaling verwijst op zijn beurt door naar artikel 12 van de IUS-verordening en de artikelen 1, 4°, en 32 tot 36 van het IUS-samenwerkingsakkoord, waarbij uit die bepalingen reeds kan worden afgeleid wat onder een “voor België zorgwekkende invasieve uitheemse soort” moet worden begrepen.

³⁸ In de Nederlandse versie van artikel 3, 16°, van het voorontwerp wordt voor de definitie van “voor het gewest zorgwekkende invasieve uitheemse soort” doorverwezen naar de definitie van “voor de regio zorgwekkende invasieve uitheemse soort” van artikel 1, 5°, van het IUS-samenwerkingsakkoord. Uit de doorverwijzing naar artikel 11, lid 1, van de IUS-verordening in laatstgenoemde bepaling blijkt evenwel dat het woord “regio” in die omschrijving een andere lading dekt dan het begrip “gewest” in de Belgische grondwettelijke rechtsorde. Als artikel 3, 16°, van het voorontwerp zou behouden blijven, moet het woord “gewest” in ieder geval worden vervangen door het woord “regio”.

³⁹ Dit begrip komt wel voor in artikel 42 van het voorontwerp, maar als deel van het ontworpen artikel 78/2 van de ordonnantie van 1 maart 2012 waarvoor deze begripsomschrijving niet geldt, tenzij die definitie in die ordonnantie apart zou worden ingevoegd. Ook in artikel 24 van het voorontwerp is er sprake van “onderzoek”, maar daar heeft dat begrip een andere draagwijdte.

⁴⁰ Die bepaling luidt: “Wanneer een partij namens België een invasieve uitheemse soort wil toevoegen aan of schrappen van de lijst van voor de Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten, stuurt zij haar aanvraag naar het Comité. De aanvraag bevat voorlopige elementen van wetenschappelijke aard betreffende de impact op de biodiversiteit, de gezondheid van mens en dier en elke andere relevante impact, inclusief de economische impact. De procedure, vermeld in artikel 24, § 2, is van toepassing.”

Cette demande comprendrait au minimum les renseignements suivants:

1° L'espèce qui fait l'objet de la demande d'inscription ou de retrait;

2° Le motif invoqué pour justifier l'inscription ou le retrait de l'espèce concernée de la Liste UE;

3° Des éléments préliminaires d'ordre scientifique en termes d'impacts sur la biodiversité, la santé humaine, la santé animale ainsi que tout autre impact pertinent, y compris l'impact économique, de nature à justifier la demande d'inscription ou de retrait, conformément à l'article 25 de l'Accord de coopération.

Enfin, il y aurait lieu de préciser également dans quelle mesure cette demande serait soumise à des avis consultatifs comme celui du Conseil supérieur bruxellois de la conservation de la nature.”

Het spreekt voor zich dat de draagwijdte van deze machtiging zich beperkt tot het vastleggen van procedurele nadere regels en elementen en informatie die een verzoek tot opname op of schrapping van een invasieve uitheemse soort van de Unielijst moeten vergezellen, voor zover dat niet reeds is bepaald in de IUS-verordening of het IUS-samenwerkingsakkoord.⁴¹

15.2. Een vergelijkbare opmerking geldt voor de machtiging in artikel 5 van het voorontwerp, wat betreft de opname op of schrapping van een invasieve uitheemse soort van de nationale lijst.

Artikel 6

16.1. Luidens artikel 6, § 2, van het voorontwerp moet voor elke wijziging (toevoeging of schrapping) van de Brusselse lijst het voorzorgsbeginsel in acht worden genomen. Gevraagd naar de precieze draagwijdte van deze verplichting, antwoordde de gemachtigde:

“Quant à la portée même du principe, il y a lieu tout d'abord de rappeler qu'il est consacré en droit de l'Union européenne, tant primaire (article 191, §2, alinéa 1er du TFUE) que dérivé. La C.J.U.E. considère, sous l'angle de ce principe, 'qu'il doit être admis que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou la portée des risques pour la santé des personnes [ou de l'environnement], les institutions peuvent prendre des mesures sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées' (C.J.U.E., C-157/96, et C-180/96 du 5 mai 1998, cons. 99 ; égal. C.J.U.E., C-236/01 du 6 septembre 2003, pt 111 ; C-132/03 du 26 mai 2005, pt 61 ; C-504/04 du 12 janvier 2006, pt 39 ; C-269/13 du 10 avril 2014, pt 57).

En droit belge, cette obligation d'agir avec précaution découle d'abord de l'article 23, alinéa 3, 2° et 3° de la Constitution (C.E., arrêt Lenoir et consorts, n°211.652 du 1er mars 2011 ; C.E., arrêt S.P.R.L. Mobilae, n°210.676 du 25 janvier 2011) et a été concrétisée dans différents textes légaux et décrets. Ainsi, en droit bruxellois par exemple, l'article 6, 2°, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau définit le principe de précaution comme 'l'obligation de prendre des mesures de protection lorsqu'il existe des motifs raisonnables de s'inquiéter de dommages

⁴¹ Vgl. adv.RvS 65.222/4 van 18 maart 2019 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 2 mei 2019 'relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes', 6.

graves ou irréversibles même en l'attente de certitude scientifique, cette attente ne pouvant servir de prétexte pour retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées'.

Il en résulte que le champ d'application du principe de précaution vise les risques dont la réalité n'est pas encore scientifiquement établie avec certitude (à l'inverse des risques couverts par le principe de prévention), tout en faisant l'objet de controverses suffisamment sérieuses pour ne pouvoir être ignorées (voy. C.E., arrêt Commune d'Etterbeek, n°196.035 du 15 septembre 2009 ; C.E., arrêt S.A. Base, n°187.717 du 4 novembre 2008). Comme le précise encore la CJUE, 'l'évaluation du risque ne peut se fonder sur des considérations purement hypothétiques', mais 'lorsque qu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué, en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé publique [ou l'environnement] persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives' (C.J.U.E ? C-192/01 du 23 septembre 2003, cons. 49 et 52 ; C-333/08 du 28 janvier 2010, cons. 93; C-269/13 du 10 avril 2014, cons. 57).

Dans sa mise en œuvre, le principe de précaution se traduit principalement par une obligation de moyen à charge des autorités, tenues d'évaluer et d'apprécier de manière effective et complète des risques dont elle a à connaître, d'opérer une balance des intérêts en présence et d'adopter en conséquence les mesures proportionnées à ces risques incertains. Cette incertitude inhérente au principe de précaution a cependant pour conséquence de laisser à l'autorité une latitude dans sa mise en œuvre, mais aussi dans la justification qui l'accompagne.

Partant, dans le cas d'espèce, il y a lieu de considérer, au vu de son libellé actuel, que l'article 6 §2 alinéa 2 de l'avant-projet d'ordonnance impose au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chaque fois qu'il adopte une décision modifiant la Liste Bruxelloise des espèces exotiques envahissantes (ajout ou retrait), de la motiver au regards des risques scientifiques pour l'environnement ou la santé humaine dont elle a à connaître, sans qu'il soit nécessaire d'établir avec certitude l'existence de ces risques."

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de stellers van het voorontwerp met de verwijzing naar het voorzorgsbeginsel in artikel 6, § 2, tweede lid, de concretisering beogen van het voorzorgsbeginsel dat vervat ligt in de artikelen 191, lid 2, eerste alinea, van het VWEU en artikel 23, derde lid, 2° en 3°, van de Grondwet. Het verdient aanbeveling om de draagwijdte van het begrip – met inachtneming van de door de gemachtigde aangehaalde en andere relevante rechtspraak – in de memorie van toelichting te duiden.

16.2. De Regering wordt niet uitdrukkelijk gemachtigd om een soort van de Brusselse lijst te schrappen wanneer die op de Unielijst of de nationale lijst wordt opgenomen. Nochtans blijkt uit de memorie van toelichting dat die mogelijkheid moet bestaan.

De afdeling Wetgeving stelt in dat verband vast dat de regels die gelden voor alle drie de lijsten weliswaar grotendeels gelijklopen, maar niet identiek zijn. Wanneer een soort die op de Brusselse lijst staat, ook op de Unielijst of de nationale lijst wordt geplaatst, kan de Regering bijvoorbeeld niet langer vaststellen welke opzettelijke activiteiten alsnog toegelaten zijn (artikel 8, § 4, van het voorontwerp) en welke toezichtmaatregelen niet moeten worden toegepast (artikel 15, § 1, derde lid). Het is dan ook van belang te weten op welke lijst een bepaalde invasieve uitheemse

soort precies staat en er moet worden vermeden dat een soort nog op de Brusselse lijst staat als die ook op een andere lijst wordt opgenomen.⁴²

Teneinde geen verwarring te creëren omtrent het regelgevend kader, zou moeten worden voorzien in een opdracht aan de Regering om een invasieve uitheemse soort zo snel mogelijk van de Brusselse lijst te schrappen zodra blijkt dat die aan de Unielijst of de nationale lijst werd toegevoegd.⁴³

16.3. De gemachtigde bevestigde dat de zinsnede “uitheemse soorten die van belang zijn voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” in de Nederlandse tekst van artikel 6, § 2, van het voorontwerp niet correct is en, overeenkomstig artikel 3, 14°, moet worden vervangen door de zinsnede “voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zorgwekkende invasieve uitheemse soort”.

Artikel 7

17.1. Artikel 7, § 1, derde lid, van het voorontwerp, dat bepaalt welke elementen en gegevens bij het verzoek tot wijziging van de Unielijst, de nationale lijst of de Brusselse lijst moeten worden gevoegd, wekt ten onrechte de indruk dat het voor de Brusselse lijst uitsluitend om een opname in (en geen schrapping van) de lijst zou gaan. Zo zou de “gelijkwaardigheid” waarnaar wordt verwezen volgens de gemachtigde slaan op de voorwaarden gesteld in artikel 3, 15°, terwijl de voorwaarden om een soort van de Brusselse lijst te schrappen zijn terug te vinden in artikel 6, § 2. Op het einde van dit lid is echter enkel sprake van “de opneming van een soort in de respectieve lijst”, wat moet worden aangevuld.

17.2. Uit artikel 7, §§ 2 en 3, van het voorontwerp volgt dat een verzoek tot wijziging van de Brusselse lijst door Leefmilieu Brussel voor advies wordt voorgelegd aan de Brusselse Hoge Raad voor Natuurbehoud en aan elke door de Regering aangewezen instantie, waarna – bij aanvaarding van het verzoek door de Regering – de procedure in artikel 6 wordt gevolgd. Die procedure houdt evenwel opnieuw een adviesaanvraag aan de Brusselse Hoge Raad voor Natuurbehoud en aan elke door de Regering aangewezen instantie in.

Gevraagd of bewust een dubbele adviesaanvraag wordt opgelegd, bevestigde de gemachtigde dat het een vergissing betreft. Dit dient te worden rechtgezet.

⁴² Zoals wordt uiteengezet in de memorie van toelichting is de Brusselse lijst in bijlage I bij het voorontwerp om die reden een uitgezuiverde versie van de huidige lijst van bijlage IV bij de ordonnantie van 1 maart 2012, zonder de soorten die al op de Europese lijst voorkomen (een mogelijke overlapping tussen de Brusselse lijst en de nationale lijst is vooralsnog niet aan de orde, bij gebrek aan nationale lijst).

⁴³ Het expliciteren van de mogelijkheid – en in sommige gevallen de verplichting – voor de Regering om de Brusselse lijst bij te werken kan bovendien ook nuttig zijn in het licht van wat hoger is uiteengezet over het belang van een periodieke actualisering van de lijsten (opmerking 10.4).

Artikel 8

18.1. Artikel 8, § 1, tweede lid, van het voorontwerp machtigt de Regering om politiemaatregelen te nemen om de doeltreffendheid van de verboden, vermeld in artikel 7, lid 1, van de IUS-verordening en artikel 8, § 1, van het voorontwerp, te waarborgen en somt dienaangaande een aantal politiemaatregelen op. Volgens de memorie van toelichting komt aan die opsomming een niet-limitatief karakter toe.

Hoewel kan worden aangenomen dat niet elke maatregel volledig voorzienbaar is, moet worden vastgesteld dat de ontworpen lijst vragen doet rijzen over de draagwijdte van de bedoelde maatregelen, en dus over de omvang van de delegatie aan de Regering. Zo is onduidelijk of de maatregelen in kwestie bedoeld zijn als individuele maatregelen (zoals in het geval van de “verzegeling”), dan wel of het gaat om het nemen van verordenende maatregelen (zoals het vage “opleggen van gedragsnormen” om de introductie en verspreiding van soorten te vermijden suggereert, wat zo breed is dat die delegatie voor een groot stuk zou overlappen met het voorwerp van de ordonnantie zelf).

Bijgevolg moet de draagwijdte van de opgesomde maatregelen beter tot uiting komen in het voorontwerp, en moet minstens een duidelijk onderscheid worden gemaakt tussen individuele en verordenende maatregelen.

Dat geldt ook voor artikel 10, § 1, tweede lid.

18.2. De afdeling Wetgeving stelt bovendien vast dat in het voorontwerp geen waarborgen zijn uitgewerkt om de rechten van de personen waartegen een politiemaatregel wordt genomen, te vrijwaren. Hoewel, ondanks het stilzwijgen van de memorie van toelichting, kan worden aangenomen dat de politiemaatregelen, vermeld in artikel 8, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, een bewarend karakter hebben,⁴⁴ neemt zulks niet weg dat de meeste van die maatregelen zeer ingrijpend kunnen zijn.⁴⁵ Zo heeft de volledige of gedeeltelijke stopzetting van een operatie of activiteit (4°) onmiskenbaar een weerslag op de mogelijkheid van de betrokkene om een inkomen te verwerven. Hetzelfde geldt voor de verzegeling (2°), terwijl de verplichting om bepaalde specimens terug te geven of te verwijderen een zware emotionele impact kan hebben wanneer het gezelschapsdieren betreft (1°). Bovendien moet rekening worden gehouden met het feit dat vanuit taxonomisch oogpunt betwistingen kunnen rijzen over de vraag of de geviseerde specimens wel degelijk tot een op een van de lijsten opgenomen invasieve uitheemse soort behoort.

⁴⁴ Het is echter onduidelijk of dat ook geldt voor de “gedragsnormen” om de introductie of verspreiding van soorten te voorkomen vermeld in artikel 8, § 1, tweede lid, 7°, van het voorontwerp, wat veeleer een permanente zorg lijkt. Hetzelfde geldt voor artikel 8, § 1, tweede lid, 5°, zij het dat het aspect “regelen van de interne handel” in elk geval moet vervallen omwille van de bevoegdheidsverdeling (opmerking 5.4), zodat de vraag zich enkel stelt met betrekking tot maatregelen inzake het vervoer.

⁴⁵ Vergelijk adv.RvS 54.879/1 van 24 januari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Vlaamse Gewest van 25 april 2014 ‘betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning’, opmerking 20 en adv.RvS 50.981/3 van 27 maart 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest van 12 juli 2013 ‘betreffende het onroerend erfgoed’, opmerking 64.

In het licht van de vereisten inzake de bescherming van het privéleven overeenkomstig artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van Europees Verdrag betreffende de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: EVRM) en artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: Handvest), en inzake de bescherming van het eigendomsrecht, zoals vervat in artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM, en artikel 17, lid 1, van het Handvest en van de vrijheid van handel, zoals gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest en artikel 6, § 1, IV, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, moeten voormelde politiemaatregelen met de nodige procedurele en materiële waarborgen worden omringd,⁴⁶ ter inachtneming van de belangen van de personen wier situatie er nadelig door wordt beïnvloed. In dat verband lijkt het zinvol om in een gelijkaardige regeling te voorzien als in de artikelen 21 en 22 van het wetboek van 25 maart 1999, zodat voorlopige maatregelen op korte termijn worden bevestigd of beëindigd, en eenvoudig kunnen worden aangevochten door de belanghebbenden.

Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor artikel 10, § 1, tweede lid, en artikel 23 van het voorontwerp.

18.3. Bovendien moet de verhouding tussen artikel 8, § 1, tweede lid, van het voorontwerp en de artikelen 20 tot 22 van het wetboek van 25 maart 1999 worden verduidelijkt. Die artikelen regelen de maatregelen die kunnen worden genomen om milieuschade ingevolge beroepsactiviteiten te voorkomen, onder andere naar aanleiding van de “doelbewuste introductie in het leefmilieu of elk vervoer van invasieve uitheemse soorten”. Aldus bestaat er een zekere overlap met artikel 8, § 1, tweede lid, van het voorontwerp. Stuit dat als zodanig niet op juridische bezwaren, dan beveelt de afdeling Wetgeving wel aan om de verhouding tussen beide regelingen nader toe te lichten.

Hetzelfde geldt voor de verhouding tot het administratief beslag dat luidens artikel 23 van het voorontwerp kan worden gelegd op dier- en plantensoorten die het voorwerp uitmaken van een inbreuk op het verbod, vermeld in artikel 8, § 1, nu die bepaling enerzijds verwijst naar artikel 5, §§ 1 en 5, van het wetboek van 25 maart 1999, maar ook een delegatie aan de Regering bevat om, mogelijk op afwijkende wijze, te bepalen hoe het administratief beslag wordt uitgevoerd.

Bij het afstemmen van beide regelingen moet ook rekening worden gehouden met wat in opmerking 18.2 is uiteengezet over de nood om in het kader van dit voorontwerp in gelijkwaardige rechtsbescherming te voorzien.

⁴⁶ Zie, in de context van het eigendomsrecht, adv.RvS 51.723/1/V van 11 september 2012 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 27 december 2012 ‘houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, CITES, dierengezondheid en bescherming van de gezondheid van de gebruikers’, opmerking 7.2.

18.4. Het vereiste dat de Regering bij het nemen van politimaatregelen “de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden en het evenredigheidsbeginsel” in acht moet nemen, lijkt niet meer dan een loutere herinnering aan hogere rechtsnormen die sowieso toepassing vinden:

- ten eerste moet elke regeringshandeling, zo ook een politimaatregel, steeds de bevoegdheidsverdelende regels, zoals vastgelegd in de Grondwet, de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de bijzondere wet van 12 januari 1989 respecteren;
- ten tweede moet bij elke politimaatregel steeds het evenredigheidsbeginsel in acht worden genomen, waarbij dit beginsel in advies 68.936/AV van 7 april 2021 als volgt is omschreven door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving:

“Het evenredigheidsbeginsel is (...) een algemeen beginsel inzake de beperkingen van grondrechten. (...) Traditioneel wordt het geacht drie eisen te stellen aan die beperkingen: de eisen van geschiktheid, noodzakelijkheid en proportionaliteit *sensu stricto*. Beperkingen aan de grondrechten dienen geschikt te zijn om het vooropgestelde, legitieme doel te bereiken, ze dienen noodzakelijk te zijn om dat doel te bereiken, wat ook wel wordt omschreven als de vereiste van het minst ingrijpende middel (zgn. ‘least restrictive alternative’-doctrine) en ten slotte dienen ze evenredig te zijn in de strikte zin, wat een afweging impliceert van de in het geding zijnde belangen: er dient een redelijk evenwicht of ‘fair balance’ te bestaan tussen enerzijds de bescherming van de individuele fundamentele rechten en vrijheden en anderzijds het maatschappelijke belang dat wordt gediend met de beperking.”⁴⁷

Tenzij aan die verwijzing naar de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden en het evenredigheidsbeginsel een specifieke draagwijdte zou moeten worden toegekend, hetgeen alleszins niet uit de memorie van toelichting blijkt, hoort die verwijzing niet thuis in het dispositief en moet zij worden geschrapt.

18.5. De draagwijdte van de betekenis van de woorden “terug te geven” in artikel 8, § 1, tweede lid, 1°, van het voorontwerp moet worden toegelicht. Over dit laatste bevraagd, antwoordde de gemachtigde dat het “l’abandon volontaire à titre gratuit en vue de la destruction ou gestion spécifique” betreft, maar die uitleg staat haaks op het verplichtende karakter dat volgt uit de kwalificatie van die maatregel als politimaatregel.

18.6. Er moet in artikel 8, § 1, tweede lid, 2°, van het voorontwerp worden verduidelijkt wat precies kan worden verzegeld, nu dat niet zozeer lijkt te slaan op de specimens zelf, maar op de andere goederen van de getroffen personen. Indien het daarbij ook zou gaan om voor bewoning bedoelde lokalen zal, naast het recht op eigendom dat inherent wordt beperkt bij een verzegeling, bovendien ook met de andere grondrechten van de bewoners, zoals het recht op huisvesting en het recht op privéleven, rekening moeten worden gehouden.

⁴⁷ 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 75. Zie ook adv.RvS 72.426/2 van 14 december 2022 over een wetsvoorstel ‘tot wijziging van de Nieuwe Gemeentewet, teneinde in het bijzonder de vrijheid van betogen te waarborgen’, opmerking 2, en de uitvoerige rechtspraak van de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak (bv. RvS 15 mei 2014, nr. 227.421, de BVBA Buka 2000 t. de stad Antwerpen; RvS 29 juli 2014, nr. 228.130, de BVBA HS-Trading t. de gemeente Maasmechelen).

18.7. Gevraagd waarom artikel 8, § 1, tweede lid, 5° tot 7°, van het voorontwerp enkel betrekking heeft op de invasieve uitheemse soorten opgenomen in de Unielijst of de nationale lijst en niet op soorten opgenomen in de Brusselse lijst, liet de gemachtigde weten dat het een vergissing betreft en dat de draagwijdte van die bepalingen zal worden uitgebreid tot de invasieve uitheemse soorten opgenomen in de Brusselse lijst.

De afdeling Wetgeving neemt hier akte van.

Artikel 9

19.1. Uit artikel 9, § 2, van het voorontwerp volgt dat persoonsgegevens (namelijk de identiteit en de contactgegevens van de kennisgever) zullen worden verwerkt.

Gelet op artikel 22 van de Grondwet, luidens hetwelk voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd, moeten minstens de “essentiële elementen” van de door het voorontwerp bepaalde verwerking van persoonsgegevens door de ordonnantiegever zelf worden vastgesteld.⁴⁸

In dat verband is de afdeling Wetgeving 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.⁴⁹

De gemachtigde bevestigde dat de ontworpen regeling op dit punt zal worden aangevuld.

19.2. Gevraagd naar het verschil in termijnen waarbinnen volgens artikel 9, § 1, van het voorontwerp aan de kennisgevingsverplichting moet worden voldaan, antwoordde de gemachtigde:

“Il s’agit d’un délai graduel en fonction de la situation. Pour les animaux de compagnie détenus par des personnes privées, il y a lieu de leur laisser un temps raisonnable pour faire cette notification. On explique cela par le fait que l’information, sensibilisation, contact de public cible peut prendre du temps lorsqu’il s’agit de simple citoyen.

Dans le deuxième cas, 3 mois vise les stocks commerciaux liés à des sociétés que l’on peut relativement bien cibler. Les professionnels du secteur seront mis au courant et c’est pour ça que l’on a prévu un délai adéquat selon nous.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Adv.RvS 68.936/AV, opmerking 101. 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.

Enfin, pour le délai de 30 jours, cela est lié au fait que pour que cette liste l'alerte soit efficace, il faut que l'information soit rapidement transférée à Bruxelles Environnement. Au plus vite on a l'information, au plus vite on peut prendre les mesures adéquates. Ce délai nous paraissait remplir cet impératif.”

Terwijl met de gemachtigde kan worden aangenomen dat, mede gelet op het strafbaar karakter van de overtreding van artikel 9 van het voorontwerp (zie artikel 22), een langere termijn voor burgers aangewezen is, rijst de vraag of dat niet evengoed geldt voor burgers die in het bezit zijn van een invasieve uitheemse soort die op de waarschuwingslijst is opgenomen.

Als het verschil in behandeling niet wordt weggewerkt, moet het bijgevolg beter worden verantwoord in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

19.3. Gevraagd waarom Leefmilieu Brussel de kennisgever luidens artikel 9, § 3, van het voorontwerp enkel in kennis moet stellen van de ontvangst van de bijkomend opgevraagde informatie en niet van de ontvangst van de oorspronkelijke kennisgeving, antwoordde de gemachtigde:

“Bruxelles Environnement n'a pas jugé indispensable d'avoir cet accusé de réception mais si cela participe à une meilleure gestion envers le citoyen, un tel accusé de réception peut être ajouté.”

Gelet op de strafsancties die aan de miskenning van de kennisgevingsverplichting zijn gekoppeld, is dat inderdaad aangewezen.

19.4. Artikel 9, § 5, van het voorontwerp overlapt grotendeels met artikel 29. Om herhaling te vermijden, moeten deze bepalingen worden geïntegreerd, waarbij de stellers van het voorontwerp moeten nagaan of het aangewezen is om de door deze bepalingen geregelde kennisgevingsmogelijkheid uit te breiden tot soorten opgenomen in de waarschuwingslijst.

19.5. Wat die waarschuwingslijst betreft, wordt ten slotte in herinnering gebracht wat in opmerking 13 is uiteengezet over de definitie van “uitheemse invasieve soort”. Er moet worden vermeden dat de indruk wordt gewekt dat de soorten op de waarschuwingslijst hetzelfde statuut hebben als de soorten op de Brusselse lijst.

Artikel 10

20.1. Artikel 10, § 1, van het voorontwerp bepaalt de politiemaatregelen die de Regering kan nemen “om het onopzettelijk binnenbrengen en/of verspreiden van soorten die zijn opgenomen in de EU-lijst, de nationale lijst of de Brusselse lijst, inclusief, in voorkomend geval, door ernstige nalatigheid, te voorkomen”.

Het is evenwel niet duidelijk hoe het onopzettelijk binnenbrengen of verspreiden door ernstige nalatigheid zich verhoudt tot het begrip “opzettelijk bezitten van een soort”, dat luidens artikel 3, 9°, van het voorontwerp ook de hypothese van “het bezitten of in bezit hebben van een invasieve uitheemse soort wanneer men zou moeten weten dat de desbetreffende soort aanwezig is” omvat. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Les termes de ‘négligence grave’ trouvent leur source dans le règlement UE article 7.2. Nous devons prévoir quelque chose ici pour prendre ‘toutes les mesures nécessaires’ d’où cette possibilité dans cet article. L’articulation se fera en fonction de l’interprétation que l’on en donnera. Il est peut-être bon d’en préciser les contours dans le commentaire des articles, chose qui peut aisément être fait.”

Het verdient aanbeveling om de verhouding tussen het onopzettelijk en het opzettelijk bezitten van op een lijst opgenomen invasieve uitheemse soorten te verduidelijken.

20.2. Het komt de Raad van State voor dat de “politiemaatregelen” die kunnen worden genomen, gelet op de risico’s waartegen ze moeten beschermen, erg gelijkaardig moeten zijn ongeacht of er sprake is van opzet of niet. Niettemin lijken de lijsten van maatregelen in de artikelen 8, § 1, tweede lid, en 10, § 1, tweede lid, van het voorontwerp slechts gedeeltelijk overeen te stemmen. De verschillen tussen beide lijsten moet worden verantwoord in de memorie van toelichting.

Artikel 11

21. Luidens artikel 11, § 1, tweede lid, van het voorontwerp kunnen de aan een vergunningsplicht onderworpen activiteiten, bedoeld in artikel 8, lid 1, van de IUS-verordening slechts worden toegestaan als aan de voorwaarden bedoeld in artikel 8, lid 2, van voormelde verordening is voldaan.

Deze verwijzing is onvolkomen, nu een aantal voorwaarden zijn opgenomen artikel 8, lid 3, van de IUS-verordening. Los daarvan wordt de uitvoering van verordeningsbepalingen louter door verwijzing in beginsel afgeraden door de afdeling Wetgeving, omdat ze geen effectieve uitvoering van die bepalingen in het interne recht waarborgt. Dat geldt des te meer wanneer de verordening een zekere beoordelingsruimte laat aan de lidstaten, zoals hier het geval is. Zo vereist artikel 8, lid 2, van de IUS-verordening onder meer dat de activiteit wordt uitgevoerd door personeel met de vereiste kwalificaties,⁵⁰ zoals door de bevoegde autoriteiten voorgeschreven.

⁵⁰ Er moet worden opgemerkt dat het voorontwerp ook niet voorziet in een delegatie aan de Regering die zou toelaten om die kwalificaties te bepalen. De delegatie in artikel 20 van het voorontwerp heeft enkel betrekking op het opzetten van opleidingen en certificeringssystemen, niet op het vaststellen van het specifieke kwalificatieniveau vereist met het oog op de toepassing van artikel 8, lid 2, van de IUS-verordening.

Aldus kan niet louter met een verwijzing naar artikel 8, leden 2 én 3, van de IUS-verordening worden volstaan, maar moeten deze verordeningsbepalingen duidelijker worden uitgevoerd in de ontworpen bepaling.⁵¹

Artikel 12

22.1. Gevraagd wat precies de “gestelde voorwaarden” zijn waarvan sprake in artikel 12, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, antwoordde de gemachtigde:

“Logiquement, il doit s’agir des conditions visées à l’article 8, paragraphes 2 et 3 du Règlement EEE.

De fait, l’article 12 § 1 de l’avant-projet implémente le prescrit de l’article 9 du Règlement. L’article 9 du Règlement prévoit que le permis peut être délivré sous réserve du respect des conditions visées à l’article 8, paragraphes 2 et 3 du Règlement. Le commentaire de l’article 12 de l’avant-projet le confirme, en ce qu’il indique que l’article 12 ‘renvoie aux conditions visées à l’article 9 du Règlement ainsi qu’à l’autorisation préalable nécessaire de la Commission européenne’.”

Ter verbetering van de leesbaarheid ervan, zou artikel 12, § 1, tweede lid, van het voorontwerp het best als volgt kunnen worden geherformuleerd, waarbij de voorafgaande toelating van de Commissie logischerwijs een van de voorwaarden is die moet zijn vervuld:

“Deze activiteiten kunnen alleen toegestaan worden wanneer is voldaan aan de voorwaarden, bedoeld in artikel 9 van dezelfde verordening.”

22.2. Volgens de gemachtigde verwijst de zinsnede “zoals bedoeld in § 2” in artikel 12, § 4, tweede lid, van het voorontwerp naar artikel 9, lid 2, van de IUS-verordening. Aangezien de toepassing van artikel 9, lid 2, van de IUS-verordening reeds afdoende blijkt uit het eerste lid van paragraaf 4 en de zinsnede “zoals bedoeld in § 2” enkel tot verwarring leidt, dient deze zinsnede te worden weggelaten.

Artikel 17

23.1. In artikel 17, § 4, van het voorontwerp moeten de woorden “de regering” worden vervangen door “het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest”. De Regering is immers slechts een orgaan van de rechtspersoon het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

23.2. In de schadevergoeding wordt enkel voorzien in het kader van maatregelen voor snelle uitroeiing. Het komt de Raad van State voor dat ook andere maatregelen uit het voorontwerp, in het bijzonder sommige politiemaatregelen bedoeld in de artikelen 8, § 1, tweede lid, en 10, § 1, tweede lid, van het voorontwerp aanleiding kunnen geven tot schade aan openbare of particuliere eigendommen, zonder dat dit aanleiding geeft tot een bijzondere aansprakelijkheidsregeling. De

⁵¹ Zie, in gelijkkluidende zin, adv.RvS 65.222/4, p. 7, opmerking 1. Zie ook adv.RvS 59.810/1/V van 16 september 2016 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 november 2016 ‘tot vaststelling van de procedure en de voorwaarden voor het verlenen, opschorten of intrekken van een invoer-, uitvoer- of doorvoervergunning van voor de Europese Unie zorgwekkende invasieve uitheemse soorten’, opmerking 5.1.1.

stellers van het voorontwerp moeten dat verschil in behandeling verantwoorden in de memorie van toelichting in het licht van het gelijkheidsbeginsel.

23.3. In artikel 17, § 7, tweede lid, van het voorontwerp wordt melding gemaakt van de uitroeiingsmaatregelen vermeld in artikel 18 terwijl die bepaling het uitsluitend heeft over beheersmaatregelen. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Cela est une coquille suite à des adaptations. Cela sera prévu dans un arrêté du Gouvernement.”

In het licht daarvan moet de zinsnede “de in artikel 18 van deze ordonnantie bedoelde uitroeiingsmaatregelen” worden vervangen door “de uitroeiingsmaatregelen, bepaald overeenkomstig paragraaf 1”.

23.4. Volgens de Nederlandse tekst heeft artikel 17, § 8, van het voorontwerp betrekking op invasieve uitheemse soorten opgenomen in de nationale lijst of de Brusselse lijst, terwijl deze bepaling volgens de Franse tekst enkel betrekking heeft op soorten opgenomen in de Brusselse lijst. Dezelfde discordantie bestaat tussen beide taalversies van de bespreking van artikel 17 in de memorie van toelichting.

De gemachtigde liet weten dat de regeling enkel betrekking heeft op invasieve uitheemse soorten die zijn opgenomen op de Brusselse lijst en dat de Franse tekst aldus de juiste is. De Nederlandse tekst moet bijgevolg worden gecorrigeerd.

Artikel 21

24.1. Gevraagd wie gebruik zal kunnen maken van de onteigeningsbevoegdheid in artikel 21 van het voorontwerp en door welke regelgeving deze onteigeningsbevoegdheid nader is uitgewerkt, antwoordde de gemachtigde:

“Cela n’a pas été précisé mais il s’agirait dans la plupart des cas de Bruxelles Environnement ou la région bruxelloise.”

Op grond van het legaliteitsbeginsel, vermeld in artikel 16 van de Grondwet en in artikel 79 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 38 van de bijzondere wet van 12 januari 1989, komt het aan de ordonnantiegever toe om met betrekking tot de aangelegenheden waarvoor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest materieel en territoriaal bevoegd is, te bepalen in welke gevallen een onteigening mogelijk is alsook op welke wijze en volgens welke nadere regels de onteigening moet gebeuren.

Daarbij is het aan de ordonnantiegever om zelf de onteigenende instanties aan te wijzen dan wel de Regering te machtigen om de instanties aan te wijzen die tot onteigening kunnen overgaan.⁵² Bijgevolg kan de ordonnantiegever niet volstaan met een passief omschreven onteigeningsbevoegdheid.

24.2. Het verdient aanbeveling om, minstens in de memorie van toelichting, aan te geven door welke regelgeving de onteigeningsprocedure nader is geregeld. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Deux lois encadrent le pouvoir d'expropriation à Bruxelles : la loi du 17 avril 1835 ‘sur l'expropriation pour cause d'utilité publique’ et celle du 26 juillet 1962 ‘relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique’. La loi du 17 avril 1835 organise la procédure d'expropriation dite ordinaire. Sa mise en œuvre, qui impose l'accomplissement de nombreuses formalités, est lourde. C'est pourquoi la loi du 26 juillet 1962, qui simplifie la procédure, a été adoptée. Aujourd'hui, le recours à la loi du 26 juillet 1962 s'est généralisé, à tel point que seule la procédure qu'elle prévoit est encore utilisée en pratique.”

Met de gemachtigde kan inderdaad worden vastgesteld dat de bij wet van 26 juli 1962 ‘betreffende de rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden inzake onteigening ten algemenen nutte’ geregelde rechtspleging bij hoogdringende omstandigheden de enige rechtspleging is die, behoudens bijzondere rechtspleging en bij gebrek aan een specifiek gewestelijk regelgevend kader, in de praktijk door onteigenende overheden wordt toegepast.⁵³⁻⁵⁴

Het staat aan de stellers van het voorontwerp om na te gaan of, in het licht daarvan, het zinvol is om in artikel 21 van het voorontwerp een verwijzing naar de wet van 26 juli 1962 op te nemen.

Artikel 22

25. Artikel 22 van het voorontwerp verwijst voor de strafmaat uitsluitend door naar artikel 31, § 1, van het wetboek van 25 maart 1999.

De stellers van het voorontwerp moeten nagaan of het daadwerkelijk de bedoeling is om de paragrafen 2⁵⁵ en 4⁵⁶ van voormeld artikel 31 geen toepassing te laten vinden.

⁵² J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar*, I, Brugge, die Keure, 2019, 309, nr. 27.

⁵³ De Raad van State wijst er niettemin op dat naast met de wetten van 17 april 1835 ‘op de onteigening ten algemene nutte’ en 26 juli 1962 ook rekening moet worden gehouden met de wet van 10 mei 1926 ‘tot instelling van een rechtspleging bij dringende omstandigheden inzake onteigening ten algemene nutte’.

⁵⁴ Zie GwH 18 september 2002, nr. 131/2002, B.7.

⁵⁵ Die bepaling luidt: “De nalatigheid bepaald in paragraaf 1 staat vast door het plegen zelf van de strafbare feiten, ongeacht of het gaat om een handeling of een verzuim, behoudens tegenbewijs.”

⁵⁶ Die bepaling luidt: “Voor de toepassing van dit artikel, geniet de mogelijkheid voorzien in artikel 37ter van het Strafwetboek om een werkstraf op te leggen in plaats van een gevangenisstraf of een geldboete, de voorkeur. De uitgesproken straf is doeltreffend, evenredig en afschrikkend.”

Artikelen 23 en 41

26.1. Volgens de memorie van toelichting voorziet artikel 23 van het voorontwerp in een mechanisme voor de administratieve inbeslagname van invasieve uitheemse soorten die het voorwerp uitmaken van een inbreuk op de ordonnantie. Doordat artikel 23 verwijst naar artikel 21 van datzelfde voorontwerp, strookt de draagwijdte ervan evenwel niet volledig met de bedoeling van de stellers van het voorontwerp.

Hierover bevraagd, bevestigde de gemachtigde dat het om een vergissing gaat die zal worden rechtgezet. Dit kan gebeuren door de verwijzing naar “artikel 21” te vervangen door een verwijzing naar “de inbreuken vermeld in artikel 22”.

26.2. De afdeling Wetgeving stelt evenwel vast dat artikel 23 van het voorontwerp zich beperkt tot het omschrijven van de specimens die het voorwerp kunnen uitmaken van administratief beslag, zonder dat in de mogelijkheid tot bevestiging, betwisting of opheffing van dit beslag wordt voorzien. De Regering wordt vervolgens gemachtigd om te bepalen hoe het administratief beslag zal worden uitgevoerd.

Gevraagd door welke regelgeving deze beslagbevoegdheid desgevallend nader is geregeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“A ce stade, cette disposition ‘cadre’ se veut volontairement vague. Elle devra ainsi être précisée quant à ses modalités par un arrêté, comme prévu par la disposition. Une telle solution est préférée à ce stade, en ce que les enjeux de la pratique en cette matière ne sont pas encore connus ; ainsi, il est recherché une certaine flexibilité, en vue d’éviter de créer, par cette ordonnance, une procédure complexe qui se révélerait ensuite inadaptée à la pratique.

La réflexion a cependant été poussée aussi plus loin en proposant d’intégrer une disposition sur la saisie d’espèces protégées, ce en modifiant l’ordonnance du 1^{er} mars 2012 sur la conservation de la nature. En effet, en ce qui concerne la saisie des espèces protégées, l’administration dispose déjà d’une connaissance plus précise des enjeux pratiques d’une telle procédure, -ce qui a ainsi abouti à la création d’un régime bien plus détaillé, qui fait l’objet de l’article 41 du projet d’ordonnance”;

en:

“Comme déjà mentionné ci-dessus, une telle solution est préférée à ce stade, en ce que les enjeux de la pratique en cette matière ne sont pas encore connus ; ainsi, il est recherché une certaine flexibilité, en vue d’éviter de créer, par cette ordonnance, une procédure complexe qui se révélerait ensuite inadaptée à la pratique.”

Met de zienswijze van de gemachtigde kan niet worden ingestemd. Hoewel de vrees voor een te complexe procedure die ongeschikt zou blijken voor de praktijk een legitieme bekommernis is, gaat zij voorbij aan het feit dat het administratief beslag neerkomt op een inmenging in het eigendomsrecht waardoor het, om de redenen uiteengezet in opmerking 18.2, door de ordonnantiegever met de nodige procedurele en materiële waarborgen moet worden omringd.⁵⁷

⁵⁷ Vgl. adv. RvS 51.723/1/V, opmerking 7.2.

In het licht daarvan moet het administratief beslag nader worden uitgewerkt in het voorontwerp.⁵⁸

26.3. Gevraagd naar de verhouding van het administratief beslag, voorzien in artikel 23 van het voorontwerp, tot het gerechtelijk beslag, antwoordde de gemachtigde:

“La saisie administrative ne sera pratiquée que par les agents chargés de la surveillance et les gardes forestiers de Bruxelles Environnement, seuls ces derniers peuvent également réaliser une saisie judiciaire sur la base du Code d’instruction criminelle car ils sont officiers de police judiciaire, mais sur ordre du Parquet ou du juge d’instruction. Dans la pratique, cette saisie judiciaire n’est donc que rarement appliquée par ces agents.

Si, en droit futur, une espèce est déjà saisie judiciairement (par un officier de police judiciaire), aucune saisie administrative ne sera réalisée par les agents précités.”

De stellers van het voorontwerp dienen zich ervan bewust te zijn dat de samenloop van een gerechtelijk en een administratief beslag kan voorkomen, in welk geval niet uit het oog mag worden verloren dat ze niet per se dezelfde finaliteit hebben en op een andere wijze kunnen worden afgehandeld.

Als, zoals de gemachtigde aangeeft, geen administratief beslag mogelijk is wanneer een specimen reeds het voorwerp uitmaakt van een gerechtelijk beslag, dan wordt dit het best uitdrukkelijk bepaald in het voorontwerp.⁵⁹

26.4. Het voorgaande geldt eveneens voor het administratief beslag dat door artikel 41 van het voorontwerp wordt ingevoerd (ontworpen artikel 78/1, § 1, van de ordonnantie van 1 maart 2012).⁶⁰

Artikel 24

27. Zoals de gemachtigde heeft bevestigd is in de Nederlandse tekst van artikel 24, § 1, eerste lid, van het voorontwerp een zinsdeel weggefallen. Meer bepaald ontbreekt tussen de woorden “noodmaatregelen genomen” en “in de zin van artikel 15 van de Grondwet” het Nederlandse equivalent van de zinsnede “en vertu de l’article 13, à pénétrer en tout lieu, non constitutif d’un domicile” uit de Franse tekst.

De Nederlandse tekst van artikel 24, § 1, eerste lid, van het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangevuld.

⁵⁸ Zie ook opmerking 18.3.

⁵⁹ Dat is immers niet evident. Gelet op de risico's die verbonden zijn aan invasieve uitheemse soorten lijkt het niet denkbeeldig dat bepaalde beschermingsmaatregelen, zoals het administratief beslag, simultaan met het gerechtelijk beslag gelden, of minstens (opnieuw) moeten worden toegepast van zodra het gerechtelijk beslag een einde neemt.

⁶⁰ Zie ook opmerking 32.

Artikel 28

28. Artikel 28, § 2, tweede streepje, van het voorontwerp legt de Regering de verplichting op om “in overleg met de betrokken economische actoren [...] codes van goede praktijken [te ontwikkelen] ter beperking van de risico's van opzettelijke of onopzettelijke introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten die al dan niet op een van de in Hoofdstuk III bedoelde lijsten staan”.

28.1. Wat de draagwijdte van de codes van goede praktijken betreft,⁶¹ verstrekte de gemachtigde de volgende toelichting:

“L'article 28, §2 de l'avant-projet d'ordonnance prévoit l'élaboration, par le Gouvernement, en concertation avec les opérateurs économiques concernés, de codes de bonnes pratiques visant à réduire les risques d'introduction et de propagation, intentionnelles ou non, d'espèces exotiques envahissantes.

Ces codes de bonnes pratiques ne constituent pas, sur la base du seul avant-projet d'ordonnance, une source de droit contraignante.

Il est néanmoins possible que le Gouvernement, lorsqu'il exécutera cette disposition, impose aux opérateurs économiques concernés de respecter ces codes de bonnes pratiques.

Indépendamment de cette possibilité pour le Gouvernement d'imposer le respect de ces codes de bonnes pratiques, ces instruments ne seront quoi qu'il n'en soit pas dépourvu de tout effet. Compte tenu du fait qu'ils seront adoptés en concertation avec des acteurs économiques compétents en matière de gestion des risques liés à la propagation des espèces exotiques envahissantes, ils constitueront des sources de référence en la matière. La méconnaissance de ces codes de bonnes pratiques pourrait s'assimiler à un défaut de prudence et de diligence et, à ce titre, pourrait mettre en cause la responsabilité de ces opérateurs dans le cadre de procédures juridictionnelles.

A noter finalement que la Région de Bruxelles-Capitale a déjà prévu antérieurement, par voie réglementaire, l'adoption de codes de bonnes pratiques. Par exemple, l'adoption de tels codes a été prévue dans un arrêté de Gouvernement du 10 juin 2021 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 1994 relatif aux conditions générales et à la procédure d'agrément des laboratoires pour la Région de Bruxelles-Capitale. Par cet arrêté modificatif, le Gouvernement a imposé aux laboratoires de respecter des codes de bonnes pratiques. Par un avis n°68.740/1 du 24 février 2021 précédant l'adoption de cet arrêté, la section de législation du Conseil d'Etat a indiqué que ces codes avaient une portée principalement technique, et non politique, en sorte que les secteurs concernés pouvaient se charger de les déterminer. La section de législation a par ailleurs indiqué que, compte tenu de la portée générale de ces codes, ils devraient être publiés et que le mode de publication choisi devait être indiqué au sein de l'arrêté modificatif.

⁶¹ Het begrip “codes van goede praktijk” komt ook voor in artikel 13, lid 2, van de IUS-verordening: “2. Binnen drie jaar na de vaststelling van de Unielijst stelt elke lidstaat één enkel actieplan of een reeks actieplannen op en voert deze uit om de overeenkomstig lid 1 als prioritair aangeduide introductieroutes aan te pakken. Die actieplannen omvatten tijdschema's en beschrijven de vast te stellen maatregelen en, in voorkomend geval, vrijwillige acties en codes van goede praktijk, om de prioritaire introductieroutes aan te pakken en de onopzettelijke introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten in of binnen de Unie te voorkomen.” Het is echter onduidelijk of de voorliggende codes eenzelfde doelstelling hebben. Volgens de door de gemachtigde aangeleverde concordantietabel zou artikel 28 immers veeleer uitvoering geven aan artikel 7, lid 2, van de IUS-verordening.

Ces considérations exprimées par le passé par la section de législation sont en l'espèce parfaitement transposables: les codes de bonnes pratiques auxquels l'avant-projet d'ordonnance fait référence constitueront des normes techniques qui pourront être adoptées en concertation avec les acteurs économiques concernés d'une part, et le Gouvernement qui exécutera l'article 28, §2 de l'avant-projet d'ordonnance pourra préciser au sein du futur arrêté d'exécution le mode de publication des codes de bonnes pratiques."

In tegenstelling tot wat de gemachtigde voorhoudt, is de potentiële draagwijdte van de codes van goede praktijken nauwelijks beperkt. Uit artikel 28, § 2, tweede streepje, van het voorontwerp volgt slechts dat zij de beperking van de risico's op de introductie of verspreiding van invasieve uitheemse soorten als voorwerp moeten hebben. Daarbij kan het zelfs gaan om soorten die op geen enkele lijst zijn opgenomen en dus als zodanig niet door de bevoegde overheid als zorgwekkend of, wat de waarschuwingslijst betreft, mogelijk zorgwekkend zijn aangemerkt.

28.2. In haar advies 65.222/4 heeft de afdeling Wetgeving over een aan artikel 28, § 2, tweede streepje, van het voorontwerp identiek luidende bepaling de volgende opmerkingen gemaakt die onverkort kunnen worden hernomen:

(vertaling) "Aangezien aldus aan de Regering een verplichting opgelegd wordt om overleg te plegen voordat 'gedragcodes voor goede praktijken' opgesteld worden, wat op zijn beurt ook verplicht is, dient enerzijds verduidelijkt te worden wat verstaan moet worden onder 'opérateurs économiques concernés' ('betrokken marktdeelnemers').

Anderzijds is het begrip 'code voor goede praktijk' als zodanig dubbelzinnig. Zodoende rijst de vraag of die codes verordenend van aard zullen zijn of, anders gezegd, afdwingbaar zullen zijn en bindende kracht zullen hebben en, zo ja, ten aanzien van wie.

Is dat het geval, dan zullen die codes enkel bij besluiten van de Regering (of van de bevoegde minister, in geval van delegatie) aangenomen kunnen worden en zullen ze slechts tegenstelbaar kunnen zijn aan de adressaten ervan na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Is dat niet het geval, dan rijst de vraag wat de precieze juridische aard ervan zal zijn en in welke vorm ze aangenomen zullen worden.

Die vraag is des te belangrijker daar de schending van het ontworpen decreet en van de uitvoeringsbesluiten ervan strafrechtelijk bestraft zal worden (artikelen 22 en 32 van het voorontwerp).

De ontworpen tekst moet aangevuld worden opdat elke onduidelijkheid op dat punt weggenomen wordt."⁶²

28.3. In dat verband verduidelijkte de gemachtigde wat onder het begrip "de betrokken economische actoren" moet worden begrepen:

"En fonction des espèces ou de la problématique, cela peut être assez divers. Citons par exemple les entreprises de parcs et jardins, les sociétés de type dératisation (visant aussi des EEE), le secteur de la construction (déplacement de terre), les sociétés d'animaux domestiques, le tourisme animalier, etc."

⁶² Adv.RvS 65.222/4, 15.

Het verdient aanbeveling om deze verduidelijking op te nemen in de memorie van toelichting.

Artikel 29

29. De gemachtigde geeft aan dat in artikel 29 van het voorontwerp een verwijzing zal worden opgenomen naar de waarschuwingslijst waarvan sprake in artikel 9, § 1, eerste lid, derde streepje.

De Raad van State neemt akte van dat voornemen.

Artikelen 31 en 46

30.1. Gevraagd waarom in het ontworpen artikel 3, 45°, van de ordonnantie van 1 maart 2012 het begrip “invasieve soort” wordt gehanteerd om de “invasieve uitheemse soort” in de zin van artikel 3, 12°, van het voorontwerp te omschrijven, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“ce sont les termes prévus initialement dans l’ordonnance sur la conservation de la nature et comme ces termes sont utilisés à de nombreuses reprises, on a préféré définir ces termes selon la définition partagée.”

Deze werkwijze moet worden afgekeurd. Zij vergroot immers het risico op begripsverwarring, aangezien aan het begrip “uitheemse soort” in de context van het voorontwerp een andere betekenis toekomt dan aan het begrip “invasieve uitheemse soort” (vergelijk de bepalingen in artikel 3, 11° en 12°, van het voorontwerp).

30.2. De stellers van het voorontwerp dienen zich er bewust van te zijn dat artikel 31 van het voorontwerp meer inhoudt dan een (onvolkomen) terminologische afstemming van de ordonnantie van 1 maart 2012 op het voorontwerp. In de huidige formulering van artikel 3, 45°, van de ordonnantie van 1 maart 2012 omvat het begrip “invasieve soort” voor de toepassing van die ordonnantie immers uitsluitend de invasieve (uitheemse) soorten die uitdrukkelijk zijn opgenomen in bijlage IV ervan. Het ontworpen artikel 3, 45°, van de ordonnantie van 1 maart 2012, daarentegen, knoopt vast aan het begrip “invasieve uitheemse soort” in de zin van artikel 3, 12°, van het voorontwerp. Dat begrip is ruimer en omvat ook soorten die niet uitdrukkelijk zijn opgenomen in de Unielijst, de nationale lijst of de Brusselse lijst.

Hierdoor dreigt de draagwijdte van de bepalingen van de ordonnantie van 1 maart 2012 die betrekking hebben op invasieve (uitheemse) soorten te verruimen. De stellers van het voorontwerp moeten zich ervan vergewissen dat dit geen ongewenste gevolgen met zich brengt, waarbij de afdeling Wetgeving er alvast op wijst dat ingevolge het afstappen van een formele lijst niet langer duidelijkheid zal bestaan over welke soorten voor de toepassing van de ordonnantie van 1 maart 2012 al of niet door het begrip “invasieve (uitheemse) soort” worden gevat, hetgeen de rechtsonzekerheid in de hand dreigt te werken.

Als de stellers van het voorontwerp de draagwijdte van het begrip “invasieve uitheemse soort” voor de toepassing van de ordonnantie van 1 maart 2012 onverlet willen laten, kan niet met een loutere verwijzing naar het begrip “invasieve uitheemse soort” in de zin van artikel 3, 12°, van het voorontwerp worden volstaan. Eventueel kan volgende omschrijving worden overwogen:

“in de Unielijst, nationale lijst of Brusselse lijst opgenomen invasieve uitheemse soort: een soort die is opgenomen in een van de lijsten, bedoeld in de artikelen 3, 21° tot 23°, van de ordonnantie van [DATUM] betreffende de preventie en beheersing van de introductie en verspreiding van invasieve uitheemse soorten;”

30.3. Een vergelijkbare opmerking geldt voor artikel 46, eerste streepje, van het voorontwerp.⁶³

Artikelen 38 tot 41

31. De manier waarop de artikelen van afdeling 5 van hoofdstuk 3 van titel III van de ordonnantie van 1 maart 2012 worden opgeheven en vervangen is verwarrend.

Duidelijker zou zijn om in artikel 38 van het voorontwerp de volledige afdeling 5 van hoofdstuk 3 van titel III van de ordonnantie van 1 maart 2012 te vervangen door een nieuwe afdeling 5 “administratief beslag”, bestaande uit de artikelen die nu worden ingevoegd bij artikel 41 van het voorontwerp, zij het dat die moeten worden vernummerd tot de artikelen 77 en 78.⁶⁴

Bijlage IV bij die ordonnantie moet dan worden opgeheven bij een afzonderlijke bepaling, die moet worden ingevoegd tussen de artikelen 44 en 45 van het voorontwerp.

Artikel 41

32.1. Bevraagd over de draagwijdte van het ontworpen artikel 78/1 van de ordonnantie van 1 maart 2012 en de verhouding ervan tot artikel 23 van het voorontwerp antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Ces deux articles visent des régimes de saisie administrative différents en termes de champ d’application : l’article 23 de l’ordonnance crée un régime spécifique de saisie administrative liée à l’objet de l’ordonnance, soit aux espèces exotiques envahissantes. Ce régime devra cependant être précisé par arrêt (cf. supra).

L’article 41 constitue quant à lui une modification de l’ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature, en vue d’y intégrer un régime spécifique de saisie administratives des espèces animales ou végétales protégées en vertu de ladite ordonnance. En effet, à l’heure actuelle, l’ordonnance ne contient pas de base légale qui permette aux agents de Bruxelles Environnement de saisir sur la base de l’ordonnance. Dès lors les agents de Bruxelles Environnement disposent de deux options face à un spécimen d’espèces détenu en contravention à ces dispositions : soit transférer le dossier au parquet pour suites utiles

⁶³ Zie ook opmerking 35.

⁶⁴ Uiteraard moeten dan ook de kruisverwijzingen naar die bepalingen worden vernummerd.

(saisie et confiscation pénales) ; soit, si les faits constatés par les agents constituent, outre une infraction à l'ordonnance du 1er mars 2012, une infraction à la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, ils peuvent procéder à la saisie sur la base de l'article 34quater de cette loi. Cette façon de procéder - par combinaison de dispositions de textes législatifs différents - n'est toutefois pas optimale notamment sur le plan de la sécurité juridique. C'est ainsi qu'il a été jugé opportun de créer un régime spécifique de saisie dans l'ordonnance du 1er mars 2012."

32.2. Gevraagd naar de draagwijdte van de zinsnede "behalve in noodgevallen" in het ontworpen artikel 78/1, § 2, tweede lid, van de ordonnantie van 1 maart 2012 antwoordde de gemachtigde dat "[l]a locution 'Sauf urgence' du §2 est un rappel de la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant l'exception au principe audi alteram partem."

Afgezien van het feit dat de zinsnedes "behalve in noodgevallen" in de Nederlandse tekst en "sauf urgence" in de Franse tekst niet dezelfde lading dekken, herinnert de afdeling Wetgeving eraan dat er nog hypothesen zijn waarin de hoorplicht, ondanks de principiële toepasselijkheid ervan, niet moet worden nageleefd. Te denken valt aan de omstandigheid dat de betrokkene niet binnen een redelijke termijn kan worden bereikt, dat de overheid over een gebonden bevoegdheid beschikt of dat de feiten voor eenvoudige vaststelling vatbaar zijn.

Zoals het ontworpen artikel 78/1, § 2, tweede lid, van voormelde ordonnantie thans is geformuleerd, zal in die gevallen de hoorplicht nog steeds moeten worden nageleefd. Het is aan de stellers van het voorontwerp om na te gaan of dat de bedoeling is. Als daarentegen de bedoeling voorligt om louter de toepassing van de hoorplicht in herinnering te brengen, zoals door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, geïnterpreteerd, dan hoort die herinnering niet thuis in het dispositief maar in de memorie van toelichting.

32.3. Wat de verhouding met het gerechtelijk beslag betreft, wordt verwezen naar opmerking 26.3.

Artikel 43

33. Ingevolge artikel 43 van het voorontwerp zal de verbodsbepaling, vermeld in artikel 88, § 1, van de ordonnantie van 1 maart 2012 niet langer gelden voor invasieve uitheemse (dier)soorten. Dit gebeurt door het toepassingsgebied van het in die bepaling opgenomen verbod te beperken tot (dier)soorten die uitdrukkelijk beschermd zijn door de voormelde ordonnantie. Dit heeft evenwel tot gevolg dat, zoals de gemachtigde heeft bevestigd, de in bijlage VI bij die ordonnantie vermelde vangst- en doodmiddelen en vervoermiddelen zullen kunnen worden aangewend ten aanzien van niet-invasieve uitheemse (dier)soorten die niet worden beschermd door de ordonnantie van 1 maart 2012. Gevraagd of dit in lijn ligt met de bedoeling van de stellers van het voorontwerp en hoe dat te rijmen valt met artikel 7bis, tweede lid, van de Grondwet, antwoordde de gemachtigde als volgt:

"Dans une approche biocentrée, il conviendrait d'amender l'article 88 de l'ordonnance du 1er mars 2012, pour ajouter que l'interdiction de capture et de mise à mort vise également les espèces animales exotiques non invasives qui ne sont pas expressément protégées par l'ordonnance du 1er mars 2012."

Hiermee kan worden ingestemd.

Artikel 45

34. In artikel 45 van het voorontwerp moeten volgende wijzigingen worden aangebracht:

- in punt a) moeten de woorden “vergif en lokaas” worden vervangen door de woorden “vergif en giftig of verdovend lokaas”;
- in punt c) moeten de woorden “vergif en lokaas” worden vervangen door de woorden “netten, vallen, giftig of verdovend lokaas”; en
- in de opsomming moeten de punten c) en d) worden vernummerd tot de punten b) en c).

Artikel 46

35.1. Naar analogie van wat in opmerking 30.2 is opgemerkt, heeft artikel 46, eerste streepje, van het voorontwerp tot gevolg dat voor het begrip “invasieve uitheemse soorten” ook de ordonnantie van 20 juni 2013 aanleiding kan geven tot discussie over welke soorten voor de toepassing van de ordonnantie van 1 maart 2012 al of niet door het begrip “invasieve (uitheemse) soort” worden gevat.

Dat is problematisch omdat artikel 9 van de ordonnantie van 20 juni 2013 melding maakt van de invasieve soorten en de miskenning van dat artikel strafrechtelijk wordt gesanctioneerd (artikel 22 van de ordonnantie van 20 juni 2013). Doordat voor de omschrijving van het begrip “invasieve uitheemse soort” niet langer wordt verwezen naar een lijst waarin de geviseerde uitheemse soorten duidelijk zijn opgesomd, dreigt artikel 9 van de ordonnantie van 20 juni 2013 niet langer te voldoen aan het legaliteitsbeginsel in strafzaken en het daaruit voortvloeiende beginsel van de voorzienbaarheid van de strafbaarstelling.

De stellers van het voorontwerp moeten artikel 46, eerste streepje, in het licht hiervan heroverwegen.

35.2. Door in artikel 22 van de ordonnantie van 20 juni 2013 de woorden “artikel 1, alsmede” in te voegen, stelt artikel 46, vierde streepje, van het voorontwerp de overtreding van artikel 1 van die ordonnantie strafbaar.

Artikel 1 van de ordonnantie van 20 juni 2013 luidt:

“Deze ordonnantie regelt een materie bedoeld in artikel 39 van de Grondwet en is de omzetting van Richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden.

Deze ordonnantie beoogt de risico's en de effecten van het gebruik van pesticiden voor de menselijke gezondheid en het milieu te verminderen, met name door het gebruik van de gevaarlijkste pesticiden te verbieden, door erop toe te zien dat het gebruik van pesticiden gebeurt zonder aantasting van de menselijke gezondheid en het milieu, en door het gebruik van geïntegreerde gewasbescherming en alternatieve benaderingswijzen of technieken, zoals niet-chemische alternatieven voor pesticiden, aan te moedigen.

De Regering mag de pesticiden bepalen waarvan het gebruik is verboden vanwege de risico's die ze inhouden voor de menselijke gezondheid of voor het leefmilieu."

Gevraagd waarom de overtreding van artikel 1 van de ordonnantie strafbaar wordt gesteld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

"C'est pour assurer la compatibilité entre les textes vu que certains produits sont interdits dans le cadre de la gestion des EEE (principalement végétales) et qu'il faut pouvoir opérer un contrôle (et donc sanctionner le cas échéant) si ces produits étaient utilisés";

en:

"En réalité il n'est visé que le troisième alinéa de cet article :

'Le Gouvernement peut déterminer les pesticides dont l'usage est interdit en raison des risques qu'ils présentent pour la santé humaine ou pour l'environnement.'"

Artikel 46, vierde streepje, van het voorontwerp moet dienovereenkomstig worden aangepast.

35.3. Het woord "negeert" komt niet voor in de Nederlandse tekst van artikel 22 van de ordonnantie van 20 juni 2013. Aldus moet artikel 46, vierde streepje, van het voorontwerp als volgt worden geherformuleerd:

"in artikel 22 worden de woorden 'de artikelen 6 tot en met 12' vervangen door de woorden 'artikel 1, alsmede de artikelen 6 tot en met 12'".

Bijlage

36. De zin "Reprendre les espèces invasives listées à l'Annexe IV de l'ordonnance nature et en expurger celles qui figurent déjà sur la Liste UE", die overigens geen equivalent heeft in de Nederlandse tekst, heeft geen normatieve draagwijdte en moet worden weggelaten.

Slotopmerkingen

37.1. De tekst van het voorontwerp verdient een grondig taalkundig nazicht. Zo wijkt de tekst op een aantal plaatsen af van de tekst van de IUS-verordening of het IUS-samenwerkingsakkoord, stemmen de Nederlandse en de Franse tekst niet altijd met elkaar overeen of zijn verschillende bepalingen van het voorontwerp niet met de vereiste zorg of de vereiste nauwkeurigheid opgesteld, wat moet worden verholpen. Hierna volgen slechts enkele voorbeelden ten illustratieve titel.

Wat betreft de discrepanties tussen de tekst van het voorontwerp en de hogere rechtsnormen tot uitvoering waarvan hij strekt:

- het gebruik van het begrip “EU-lijst”/”liste EU” in het voorontwerp, terwijl de IUS-verordening en het IUS-samenwerkingsakkoord het begrip “Unielijst”/”liste de l’Union” hanteren;
- het gebruik van het begrip “toezicht” in de Nederlandse tekst van Hoofdstuk VII, terwijl de IUS-verordening en het IUS-samenwerkingsakkoord het begrip “surveillance” hanteren;

Wat betreft de discrepanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst:

- zie de opmerkingen 16.3, 23.4, 27 en 32.2.

Wat betreft het gebrek aan vereiste zorg of nauwkeurigheid:

- in de Nederlandse tekst van artikel 3, 5°, van het voorontwerp moet de verwijzing naar “artikel 3, 12)” van de IUS-verordening worden vervangen door een verwijzing naar “artikel 3, 15)” van dezelfde verordening;
- het gebruik in de Nederlandse tekst van de zinsnede “uitheemse soorten die van belang zijn voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” in plaats van “voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zorgwekkende invasieve uitheemse soorten”;
- het gebruik in de Nederlandse tekst van het begrip “houdt” in artikel 9, § 1, inleidende zin, van het voorontwerp, ondanks de keuze voor het begrip “bezitten” in artikel 3, 9;
- het gebruik van het woord “wijdverbreid” en de zinsnede “die op grote schaal worden verspreid” in plaats van “wijdverspreid” in de Nederlandse versie van respectievelijk artikel 9 en artikel 18 van het voorontwerp;
- in artikel 12 van het voorontwerp moet paragraaf 6 worden vernummerd tot paragraaf 5;
- het gebruik van de afkorting “IUS” in het opschrift van artikel 10 “Het voorkomen van de onopzettelijke introductie en verspreiding van IUS’en”, ook al is die afkorting in de Nederlandse tekst niet gedefinieerd;⁶⁵
- het gebrek aan Nederlands opschrift voor hoofdstuk XVII van het voorontwerp;
- de vermelding in de Nederlandse tekst van “leden” in plaats van “paragrafen” in het ontworpen artikel 78/1, § 4, van de ordonnantie van 1 maart 2012;

⁶⁵ Dat kan worden opgelost door in artikel 3, 12°, van het voorontwerp die afkorting in te voegen zoals in de Franse versie van die bepaling het geval is.

- in de Nederlandse tekst van de artikelen 32 en 33 van het voorontwerp moet het woord “Bij” worden vervangen door “In”;
- het gebruik in de Nederlandse tekst van het woord “besluit” in plaats van “ordonnantie” in artikel 48 van het voorontwerp;
- het gebruik van de aanduiding “Verordening (EU) nr. 1143/2014” in diverse bepalingen, ondanks de definiëring van het begrip “IUS-verordening” in artikel 3, 1°, van het voorontwerp;
- het gebruik van het begrip “binnenbrengen” in de Nederlandse tekst van diverse bepalingen, ondanks de definiëring van het begrip “introductie” in artikel 3, 20°, van het voorontwerp.

37.2. Ook vanuit wetgevingstechnisch oogpunt is er ruimte voor verbetering. Zonder exhaustief te zijn, wijst de afdeling Wetgeving onder meer op het volgende:

- elk opschrift van een indeling tot groepering van artikelen moet worden voorafgegaan door een groeperingsniveau (hoofdstuk, afdeling, onderafdeling) en gevolgd door een nummer;
- indien met opschriften voor individuele artikelen wordt gewerkt, moet dat consequent gebeuren; om de indruk van zwevende opschriften te vermijden, zoals die voorkomen in hoofdstuk IV en hoofdstuk VII van het voorontwerp, te vermijden moet dan bovendien eerst het nummer van het artikel worden vermeld, en pas daarna het opschrift ervan;⁶⁶
- het gebruik van streepjes in plaats van nummers of letters, zoals in de artikelen 3, 9°, 28 en 46 van het voorontwerp, valt af te raden omdat dat de identificatie van de onderdelen van de opsomming bemoeilijkt en het risico op vergissingen bij verwijzingen of wijzigingen vergroot;⁶⁷
- het gebruik van zowel de enkelvoudsvorm als de meervoudsvorm, zoals in artikel 24, § 2, tweede lid, van het voorontwerp, is overbodig omdat dit duidelijk uit de context blijkt en de tekst van het dispositief nodeloos verzwaart.

⁶⁶ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 64, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

⁶⁷ *Ibid.*, aanbeveling 59.

37.3. Ten slotte verdient het aanbeveling om naar bepalingen van Europese wetgeving te verwijzen in overeenstemming met de Europese terminologie, waarbij artikelen worden opgedeeld in leden, die verder worden opgedeeld in alinea's. Zo moet niet worden verwezen, zoals bijvoorbeeld gebeurt in artikel 8, § 1, van het voorontwerp, naar "artikel 7.1 van de IUS-verordening", maar naar "artikel 7, lid 1, van de IUS-verordening".

*

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

2.1. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale vise à régler la prévention et la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes.

D'une part, il entend donner exécution au règlement (UE) n° 1143/2014 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2014 'relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes' (ci-après : règlement EEE) et à l'accord de coopération du 30 janvier 2019 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions 'relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes' (ci-après : accord de coopération EEE). D'autre part, l'avant-projet instaure une réglementation régionale pour les espèces exotiques envahissantes qui excède la simple exécution du règlement EEE et de l'accord de coopération EEE.

2.2. Les chapitres I^[er] et II définissent respectivement les objectifs et le champ d'application de l'avant-projet (articles 1^{er} et 2 de l'avant-projet) et établissent des définitions (article 3). Le chapitre III règle l'inscription ou le retrait (les demandes d'inscription ou de retrait) d'espèces exotiques envahissantes sur la liste de l'Union, la liste nationale ou la liste bruxelloise (articles 4 à 7).

Le chapitre IV impose des restrictions et des mesures applicables aux activités concernant les espèces inscrites sur une des listes précitées (articles 8 à 12), alors que le chapitre V règle les mesures d'urgence concernant les espèces exotiques envahissantes (article 13). Le chapitre VI désigne Bruxelles Environnement comme représentant de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'élaboration du plan d'action national.

Le chapitre VII habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à mettre en place un système de surveillance des espèces exotiques envahissantes sur la liste de l'Union et, le cas échéant, sur la liste nationale et la liste bruxelloise (article 15), et règle la détection précoce de telles espèces (article 16) et leur éradication rapide (article 17).

Le chapitre VIII habilite le Gouvernement à fixer des mesures de gestion pour les espèces exotiques envahissantes largement répandues inscrites sur la liste de l'Union, la liste nationale ou, le cas échéant, la liste bruxelloise (articles 18 et 19).

Les chapitres IX à XIV ne comportent chaque fois qu'un seul article et contiennent une habilitation permettant au Gouvernement de mettre en place des systèmes de formation et de

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

certification (article 20), un dispositif d'expropriation (article 21), une disposition pénale (article 22), un dispositif concernant la saisie administrative (article 23), un dispositif concernant l'accès à la propriété (article 24) et un dispositif concernant la restauration des écosystèmes endommagés et le recouvrement des coûts (article 25).

Dans le chapitre XV, l'avant-projet donne exécution aux dispositions du règlement EEE et de l'accord de coopération EEE relatives à la coopération régionale renforcée (articles 26 et 27), alors que le chapitre XVI vise à informer, sensibiliser et inciter le public, les opérateurs économiques et les autorités (articles 28 et 29).

Le chapitre XVII contient diverses dispositions modificatives et abrogatoires concernant le Code 'de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale' du 25 mars 1999 (articles 30 à 34), l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 'relative à la conservation de la nature' (articles 35 à 45), l'ordonnance du 20 juin 2013 'relative à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable en Région de Bruxelles-Capitale' (article 46) et l'arrêté royal du 19 novembre 1987 'relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux' (article 47).

Le chapitre XVIII fixe le mode de calcul des délais (article 48).

COMPÉTENCE

A. Compétence régionale en matière de protection et de conservation de la nature

3. Aux termes de l'article 6, § 1^{er}, III, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ², les régions sont compétentes pour « la protection et la conservation de la nature, à l'exception de l'importation, de l'exportation et du transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles ». La Région de Bruxelles-Capitale tire de cette disposition de loi spéciale la compétence de protéger, de façon générale, les espèces animales et végétales vivant naturellement à l'état sauvage sur son territoire contre les espèces exotiques envahissantes ³.

Ainsi, la réglementation en projet peut en principe trouver un fondement au regard de la répartition des compétences dans la disposition de loi spéciale précitée, étant entendu qu'un certain nombre de ses aspects soulèvent des objections.

B. Activités interdites et soumises à autorisation

4.1. Selon l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, les activités intentionnelles visées à l'article 7, paragraphe 1, du règlement EEE concernant les espèces inscrites sur la liste de

² Dans le cas de la Région de Bruxelles-Capitale, combiné avec l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

³ C.C., 29 octobre 2003, n° 139/2003, B.8.5.

l'Union, la liste nationale ou la liste bruxelloise sont en principe ⁴ interdites. L'article 7, paragraphe 1, du règlement EEE s'énonce comme suit :

« 1. Les espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union ne peuvent pas, de façon intentionnelle :

- a) être introduites sur le territoire de l'Union, y compris via le transit sous surveillance douanière par ce territoire ;
- b) être conservées, y compris en détention confinée ;
- c) être élevées ou cultivées, y compris en détention confinée ;
- d) être transportées vers, hors de ou au sein de l'Union, à l'exclusion du transport d'espèces vers des installations dans le cadre de l'éradication ;
- e) être mises sur le marché ;
- f) être utilisées ou échangées ;
- g) être mises en situation de se reproduire, de pousser ou d'être cultivées, y compris en détention confinée ; ou
- h) être libérées dans l'environnement ».

Les articles 11 et 12 de l'avant-projet fixent, à leur tour, les conditions dans lesquelles une dérogation aux interdictions visées à l'article 8, § 1^{er}, peut être obtenue et soumettent pareilles dérogations à une obligation de permis ou d'autorisation. La méconnaissance de cette interdiction ou de cette obligation de permis ou d'autorisation est sanctionnée pénalement (article 22).

4.2. La question se pose de savoir dans quelle mesure la Région de Bruxelles-Capitale, en adoptant ces dispositions, empiète sur le domaine de compétences de l'autorité fédérale en matière d'importation, d'exportation et de transit d'espèces végétales et animales exotiques.

Dans son arrêt n° 139/2003 du 29 octobre 2003, la Cour constitutionnelle a précisé la portée de la compétence fédérale en matière d'importation, d'exportation et de transit d'espèces végétales et animales exotiques. L'objet du recours en annulation était l'article 2 du décret de la Région wallonne du 6 décembre 2001 'relatif à la conservation des sites Natura 2000 ainsi que de la faune et de la flore sauvages' ⁵.

La Cour constitutionnelle a interprété ce domaine de compétences de l'autorité fédérale comme suit :

« B.8.3. Le législateur fédéral est compétent pour 'l'importation, [...] l'exportation et [le] transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que [pour] les espèces animales non indigènes et [...] leurs dépouilles'. Selon les délibérations parlementaires, cette réserve de

⁴ À savoir « sans préjudice » des exceptions énumérées à l'article 8, § 1^{er}, de l'avant-projet.

⁵ L'article 2, § 2, 4°, du décret de la Région wallonne du 6 décembre 2001 s'énonçait (et s'énonce encore toujours) comme suit : « Cette protection implique l'interdiction : 4° de détenir, de céder, d'offrir en vente, de demander à l'achat, de vendre, d'acheter, de livrer, de transporter, même en transit, d'offrir au transport, les oiseaux, ou leurs œufs, couvées ou plumes ou toute partie de l'oiseau ou produit facilement identifiable obtenus à partir de l'oiseau ou tout produit dont l'emballage ou la publicité annonce contenir des spécimens appartenant à l'une des espèces protégées, à l'exception de celles de ces opérations qui sont constitutives d'une importation, d'une exportation ou d'un transit d'oiseau non indigène ».

compétence porte sur la matière visée à l'article 5 de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1 (annexe II), p. 13). Dans l'exposé des motifs relatif au projet de loi spéciale des régions et des communautés, cette réserve de compétence a été justifiée comme suit :

‘En vertu du § 1^{er}, 11°, et conformément au point 13, 2°, de l'accord de Gouvernement, les Régions sont compétentes pour la protection et la conservation de la nature, notamment pour les matières réglées par la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature, à l'exception toutefois de la matière réglée par l'article 5 de cette loi, c'est-à-dire l'importation, l'exportation et le transit des espèces végétales non indigènes ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles.

Après que le Conseil d'Etat a attiré l'attention sur cette disposition dans son avis (L.13.395/V.R. ; p. 13), le Gouvernement a inscrit cette exception dans le projet, parce que telle compétence appartient raisonnablement à l'autorité nationale'. (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1979, n° 261/1, p. 19).

B.8.4. Le législateur qui a la protection et la conservation de la nature dans ses attributions est, à l'exclusion de tout autre, habilité à prendre des mesures visant à protéger les espèces d'oiseaux.

Le législateur fédéral est compétent pour prendre les mesures relatives à l'importation, à l'exportation ou au transit d'espèces d'oiseaux non indigènes et de leurs dépouilles. Les travaux préparatoires de la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature entendent par espèces non indigènes les ‘espèces [...] étrangères’ (*Doc. parl.*, Sénat, 1971-1972, n° 262, p. 11), les ‘espèces [qui] ont provoqué des désastres économiques’ (*Doc. parl.*, Sénat, 1972-1973, n° 226, p. 10). Le législateur a dès lors voulu régler l'importation, l'exportation ou le transit des espèces qui pouvaient perturber l'équilibre biologique de la faune et de la flore. Le législateur fédéral est en particulier compétent pour l'importation, l'exportation et le transit d'espèces d'oiseaux qui entrent dans le champ d'application de la Convention de Washington sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, signée le 3 mars 1973 (C.I.T.E.S.) et dans le champ d'application du règlement (CE) n° 338/97 du Conseil du 9 décembre 1996 relatif à la protection des espèces de faune et de flore sauvages par le contrôle de leur commerce.

B.8.5. Une disposition décrétable qui a pour objet, de façon générale, la protection de toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen s'inscrit dans le cadre de la compétence régionale en matière de protection et de conservation de la nature en tant que ces mesures ne portent pas sur l'importation, l'exportation ou le transit d'espèces d'oiseaux non indigènes et de leurs dépouilles.

La compétence du législateur fédéral constituant une exception à la compétence générale des régions en matière de protection et de conservation de la nature, elle ne peut être interprétée de manière extensive. La Région wallonne est dès lors sans compétence pour prendre des mesures relatives à l'importation, à l'exportation ou au transit d'espèces d'oiseaux non indigènes et de leurs dépouilles ; s'il s'agit toutefois d'autres mesures de protection relatives à des espèces d'oiseaux non indigènes importées qui se trouvent sur le territoire de la Région, cette dernière est compétente ».

4.3. Compte tenu de ce qui précède, le délégué a été interrogé sur la compatibilité de l'article 8 de l'avant-projet avec la compétence fédérale en matière d'importation, d'exportation et de transit d'espèces végétales et animales exotiques. Il a répondu à cette question en ces termes :

« Cette disposition n'entend pas régler l'importation, l'exportation et le transit des EEE. Aucune disposition de l'ordonnance ne peut être interprétée comme permettant d'empiéter sur les compétences fédérales en la matière (v not. l'art. 8 § 1^{er}, al. 2 de l'APO qui le confirme). Il faut donc comprendre l'interdiction visée à l'article 8 comme limitée aux actions qui relèvent de la compétence de la Région bruxelloise. Néanmoins, par souci de clarification, il pourrait être précisé, comme dans l'Ordonnance nature du 1^{er} mars 2012, les termes suivants : 'Hors les cas des opérations constitutives d'une importation, d'une exportation ou d'un transit d'espèces non indigènes ou de leurs dépouilles au sens de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ...' ».

S'il ressort de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle que la compétence fédérale en matière d'importation, d'exportation et de transit d'espèces végétales et animales exotiques doit être interprétée de manière restrictive, le point de vue adopté par le délégué suppose alors effectivement que les interdictions précitées peuvent être interprétées d'une manière telle que l'importation, l'exportation ou le transit d'espèces exotiques envahissantes n'en font pas partie, sans que les interdictions en tant que telles soient vidées de leur substance.

4.3.1. Si l'on applique ce point de vue à l'article 8, § 1^{er}, de l'avant-projet, il peut donc être admis que l'interdiction imposée par référence à l'article 7, paragraphe 1, du règlement EEE de conserver des espèces exotiques envahissantes inscrites sur la liste de l'Union, la liste nationale ou la liste bruxelloise (interdiction prévue à l'article 7, paragraphe 1, b), du règlement EEE), de les élever ou les cultiver (interdiction sous c)), de les utiliser ou les échanger (interdiction sous f)), de les mettre en situation de se reproduire, de pousser ou d'être cultivées (interdiction sous g)) et de les libérer dans l'environnement (interdiction sous h)) ne pose pas de problème. Il en va de même, semble-t-il, pour l'interdiction de mise sur le marché de telles espèces (interdiction sous e)), même si la Région de Bruxelles-Capitale, en se référant à cette interdiction, méconnaît la compétence fédérale en matière de normes de produits (voir plus loin l'observation 4.4).

4.3.2. En outre, il peut être admis que l'interdiction de transporter au sein de la Région de Bruxelles-Capitale des espèces exotiques envahissantes inscrites sur la liste de l'Union, la liste nationale ou la liste bruxelloise, figurant à l'article 7, paragraphe 1, d), du règlement EEE, et la possibilité d'obtenir une dérogation par voie d'autorisation, laissent également de la marge pour une telle interprétation. En effet, cette interdiction peut être lue conformément aux règles répartitrices de compétences lorsqu'elle porte sur des espèces exotiques envahissantes introduites sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale autrement que par le biais de l'importation, l'exportation ou le transit (par exemple, dans le cadre de programmes d'élevage ou de culture après que les espèces ont été introduites de manière non intentionnelle ou par le biais d'une activité autorisée sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale).

4.3.3. Il en va toutefois autrement de l'interdiction d'introduire pour la première fois dans l'Union européenne les espèces exotiques envahissantes précitées via le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (article 7, paragraphe 1, a), du règlement EEE) et de l'interdiction de transporter ces espèces vers la Région de Bruxelles-Capitale ou hors de cette région (interdiction sous d)). La section de législation ne peut concevoir d'hypothèses dans lesquelles ces interdictions pourraient s'appliquer sans qu'il soit en même temps question de l'importation, de l'exportation ou du transit d'espèces exotiques envahissantes, à moins qu'il ne s'agisse d'importation en provenance d'une autre région ⁶. Il en va de même pour les dérogations à ces interdictions, soumises à une obligation de permis ou d'autorisation, telles qu'elles sont réglées aux articles 11 et 12 de l'avant-projet ⁷.

Ainsi, la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente pour interdire l'introduction d'espèces exotiques envahissantes, inscrites sur l'une des listes, qui ne proviennent pas de l'Union européenne. La même observation vaut pour le transport, vers la Région de Bruxelles-Capitale ou hors de cette région, de telles espèces en provenance d'autres pays de l'Union européenne, ainsi que pour la possibilité d'obtenir une dérogation à ces interdictions par le biais d'un permis ou d'une autorisation.

4.4. En ce qui concerne l'interdiction de mise sur le marché d'espèces exotiques envahissantes inscrites sur la liste de l'Union, la liste nationale ou la liste bruxelloise (interdiction prévue à l'article 7, paragraphe 1, e), du règlement EEE), il convient de relever que cette interdiction est contraire à la compétence fédérale en matière de normes de produits, mentionnée à l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle définit les normes de produits comme « 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 » ⁸. La Cour constitutionnelle estime encore qu'« [e]n effet, c'est précisément la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge (*Doc. parl.*, Sénat,

⁶ Dans la mesure où cette disposition implique une restriction de la libre circulation interrégionale, cette restriction semble se justifier par un motif impérieux d'intérêt général, de sorte qu'il peut être admis qu'elle respecte « [l]es principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que (...) [le] cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux », comme l'exige l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980. En ce qui concerne la possibilité de justifier par un motif impérieux d'intérêt général les restrictions à la libre circulation interne, voir précédemment déjà l'avis C.E. 61.851/VR/V du 30 août 2017 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 21 mars 2018 'relative à l'organisation du transport médico-sanitaire', observations 6 et 7.

⁷ En ce qui concerne les espèces exotiques envahissantes inscrites sur la liste de l'Union et la liste nationale, ces interdictions découlent certes directement de l'article 7, paragraphe 1, a) et d), du règlement EEE, respectivement de l'article 35, § 1^{er}, de l'accord de coopération EEE. Indépendamment de la constatation que la reproduction de ces interdictions concernant les espèces inscrites sur la liste de l'Union se heurte à l'interdiction de transcription, les dérogations à ces interdictions prévues aux articles 11 et 12 de l'avant-projet sont au moins en partie d'origine régionale, de sorte que les objections au regard de la répartition des compétences invoquées s'appliquent également aux espèces exotiques envahissantes figurant sur ces listes.

⁸ Jurisprudence constante. Voir notamment : 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.

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) qui justifie que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale »⁹.

Ainsi, pour déterminer si une norme donnée pour l'hygiène de l'environnement est une norme de produits, la norme doit être applicable à un produit lors de sa mise sur le marché. Par « produit », il faut entendre « les biens meubles corporels »¹⁰. Selon les travaux préparatoires de la proposition de loi spéciale qui a donné lieu à la répartition des compétences actuelle, la « mise sur le marché » est « l'importation en vue de la vente, la détention en vue de la vente, l'offre en vente, la vente, l'offre de louage de biens et de services, le louage de biens et de services, la cession à titre onéreux ou gratuit, lorsque ces opérations sont effectuées par une entreprise »¹¹.

Si l'on applique cette définition à la réglementation en projet, les espèces tant végétales qu'animales peuvent être qualifiées de « produit » d'un point de vue économique. À cet égard, l'interdiction de certaines espèces végétales et animales exotiques en raison de leur caractère invasif peut être considérée comme une prescription à laquelle ces produits doivent répondre d'un point de vue environnemental pour être autorisés sur le marché. En effet, seules les espèces végétales et animales exotiques qui ne figurent pas sur la liste de l'Union, la liste nationale ou la liste bruxelloise peuvent être mises sur le marché¹², l'inscription sur cette liste étant fonction d'une caractéristique intrinsèque de l'espèce concernée, à savoir les caractéristiques dont ces espèces tirent leur caractère invasif (qualifié de préoccupant)¹³.

⁹ C.C., 22 décembre 2010, B.4.2 ; C.C., 28 février 2019, n° 32/2019, B.17.2 ; C.C., 28 février 2019, n° 38/2019, B.13.3.

¹⁰ *Doc. parl.*, Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 38.

¹¹ *Doc. parl.*, Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 38.

¹² La question pourrait être posée de savoir si, dans le texte néerlandais, les mots « in de handel brengen » ont effectivement la même portée que les mots « op de markt brengen », mais tel semble bien être le cas. Voir plus particulièrement l'avis C.E. 69.976/1/V du 8 septembre 2021 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 22 avril 2022 'tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren en het decreet van 13 juli 2018 tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren in het kader van de zesde staatshervorming', observation 4 ; l'avis C.E. 42.505/VR/3 du 17 avril 2007 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 21 décembre 2007 'tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een titel XV Milieuschade, tot omzetting van de richtlijn 2004/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 april 2004 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade', observation 4.2 ; l'avis C.E. 42.574/VR du 24 avril 2007 sur un projet devenu l'arrêté royal du 3 août 2007 'concernant la prévention et la réparation des dommages environnementaux lors de la mise sur le marché d'organismes génétiquement modifiés ou de produits en contenant', observation 7.1.

¹³ Voir également l'avis C.E. 74.797/3 du 25 janvier 2024 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 16 mai 2024 'over dierenwelzijn', observation 5.2.

Ainsi, il revient à la seule autorité fédérale, en concertation avec les gouvernements régionaux (article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980)¹⁴, de régler la mise sur le marché d'espèces exotiques envahissantes et une interdiction régionale de mise sur le marché de certaines espèces exotiques envahissantes ne peut se concrétiser.

4.5. Compte tenu de ce qui précède, on omettra, à l'article 8 de l'avant-projet, la référence à l'article 7, paragraphe 1, a) et e), du règlement EEE. Il en va de même de la référence à l'article 7, paragraphe 1, d), du règlement EEE, pour autant qu'il s'agisse du transport vers la Région de Bruxelles-Capitale d'une provenance extérieure à la Belgique. Afin d'éviter que les autres interdictions empiètent malgré tout sur le domaine de compétences de l'autorité fédérale en matière d'importation, d'exportation et de transit d'espèces végétales et animales exotiques, il est indiqué d'ajouter à l'article 8 de l'avant-projet les éclaircissements suggérés par le délégué¹⁵. En effet, la réserve que la réglementation en projet ne concerne pas l'importation, l'exportation ou le transit d'espèces exotiques envahissantes et de leurs dépouilles est analogue à la formule que la Cour constitutionnelle a acceptée comme un moyen adéquat pour délimiter la compétence régionale¹⁶.

4.6. Enfin, la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas non plus compétente pour accorder, en application des articles 9 à 12 de l'avant-projet, des dérogations à des matières pour lesquelles il revient à l'autorité fédérale d'instaurer des restrictions ou des interdictions. Le champ d'application de ces dispositions doit par conséquent être limité aux aspects de l'article 7, paragraphe 1, du règlement EEE pour lesquels la Région de Bruxelles-Capitale est compétente¹⁷.

C. Obligations liées à la mise sur le marché

5.1. Consécutivement à l'article 9 de l'avant-projet, les personnes détenant¹⁸ intentionnellement une espèce exotique envahissante inscrite, avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, sur la liste de l'Union ou la liste nationale, sont soumises à une obligation de notification et doivent respecter les mesures de prévention ou de gestion (à préciser par le Gouvernement). Il en va de même des personnes qui, avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance à adopter, ou en tout état de cause avant l'inscription d'une espèce sur l'une des listes, ont introduit une espèce exotique envahissante. La méconnaissance de ces obligations est sanctionnée pénalement (article 22 de l'avant-projet).

¹⁴ Il s'agit en effet de prescriptions pour l'hygiène de l'environnement.

¹⁵ Voir la réponse du délégué citée dans l'observation 4.3.

¹⁶ Voir, certes en ce qui concerne les espèces d'oiseaux non indigènes, C.C., 29 octobre 2003, n° 139/2003, B.8.5.

¹⁷ En ce qui concerne l'article 9, voir également l'observation 5.2.1.

¹⁸ Le texte néerlandais de l'article 9 doit être aligné sur la terminologie utilisée à l'article 3, 9°, du projet (« bezitten » au lieu de « houden »).

Selon l'article 3, 9°, de l'avant-projet, il est notamment question de « détenir intentionnellement une espèce exotique envahissante » dans la situation suivante : « transporter, échanger ou commercialiser volontairement au moins un spécimen d'une espèce exotique envahissante inscrite sur la liste UE, la liste nationale ou la liste bruxelloise ».

5.2. L'article 9 de l'avant-projet peut, en soi, s'inscrire dans le cadre de la compétence régionale pour la protection et la conservation de la nature.

5.2.1. Toutefois, dans la mesure où la notification porte sur la « mise sur le marché » d'espèces exotiques envahissantes, il paraît plutôt s'agir d'un accessoire de la compétence fédérale en matière de normes de produits, définie dans l'observation 4.4, et d'un règlement des pratiques du commerce au sens de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Certes, on pourrait objecter que seule une obligation de notification est instaurée, de sorte que le commerce des animaux et plantes visés n'est précisément pas entravé bien que leur espèce soit inscrite sur une liste, mais dans ce cas, on donne à tort l'impression que la Région de Bruxelles-Capitale pourrait accorder des dérogations à la « mise sur le marché » d'espèces dont l'autorité fédérale a interdit le commerce, conformément à sa compétence en matière de normes de produits ¹⁹.

5.2.2. En outre, une extension du champ d'application de l'article 9 de l'avant-projet à la « mise sur le marché » ne semble pas non plus nécessaire à l'exercice des compétences régionales, dès lors qu'il semble pratiquement impossible de mettre une ou plusieurs espèces exotiques envahissantes sur le marché bruxellois sans commettre en même temps, ou du moins immédiatement avant ou après la transaction, un des autres actes de détention énumérés à l'article 3, 9°, de l'avant-projet, pour lesquels la région est effectivement compétente. Dans ces circonstances, le législateur régional bruxellois ne pourrait donc pas non plus invoquer les compétences implicites visées à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989.

5.2.3. Afin de conformer l'article 9 de l'avant-projet aux règles répartitrices de compétences, on supprimera dès lors les mots « ou commercialiser » à l'article 3, 9°, troisième tiret, de l'avant-projet.

5.3. En ce qui concerne la détention ou l'élevage ou la culture (ou la mise en situation d'un spécimen en vue de se reproduire), le transport ou l'échange volontaires de telles espèces, l'obligation de notification mentionnée à l'article 9 de l'avant-projet ne pose pas de problème du point de vue de la répartition des compétences.

¹⁹ Voir aussi l'observation 4.6.

5.4. Enfin, on relèvera également l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, 5°, de l'avant-projet, qui permet au Gouvernement de prendre des « mesures de police », dont celles qui consistent à « réglementer le commerce intérieur ». Une délégation analogue est également inscrite à l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, deuxième tiret. Compte tenu de ce qui précède, il faut également estimer, en ce qui concerne ces dispositions, qu'elles excèdent la compétence de la Région et qu'elles doivent donc être omises de l'avant-projet.

D. Le régime d'indemnisation

6. L'article 17, § 4, de l'avant-projet contient un régime d'indemnisation pour les dommages causés aux propriétaires ou occupants de propriétés publiques ou privées à la suite de la mise en œuvre de mesures d'éradication.

6.1. Bien que le droit en matière de responsabilité civile soit un domaine de compétences qui, eu égard à sa compétence résiduelle, appartient à l'autorité fédérale, il ne s'agit pas d'une matière purement fédérale. Le législateur décrétoal ou ordonnanciel est en principe compétent pour adopter les dispositions qu'il estime devoir prendre pour mener à bien sa politique en cette matière. L'exercice par les régions de leurs compétences en matière de protection et de conservation de la nature suppose que, dans ce domaine, elles puissent édicter des règles spécifiques en matière de responsabilité civile. C'est notamment le cas lorsque ces règles peuvent être considérées comme propres à la matière visée, ce qui suppose un lien étroit avec celle-ci. En effet, les régions peuvent estimer que l'élaboration de telles règles spécifiques est nécessaire pour pouvoir mener efficacement la politique qu'elles souhaitent en cette matière.

Le cas échéant, ces règles édictées par les régions peuvent s'écarter du droit commun (fédéral) en la matière. Cette possibilité n'est toutefois pas illimitée et doit être exercée dans le respect du principe de proportionnalité, c'est-à-dire que la réglementation régionale ne doit pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence fédérale sur le plan du droit en matière de responsabilité civile.

6.2. La question se pose de savoir si l'article 17, § 4, de l'avant-projet doit être compris en ce sens qu'il empêche que des personnes autres que les propriétaires ou les occupants puissent demander une indemnisation sur la base du droit commun de la responsabilité, ou qu'il empêche que des propriétaires et occupants puissent introduire une demande sur la base du droit commun de la responsabilité extracontractuelle contre des personnes autres que la Région de Bruxelles-Capitale, parmi lesquelles les personnes chargées de la mise en œuvre des mesures d'éradication.

À ce propos, le délégué a fourni les précisions suivantes :

« cet article n'empêche pas de se prévaloir du droit commun de la responsabilité extracontractuelle » ;

et :

« c'est un système différent et qui se veut parallèle [au système de droit commun]. Cela permet de faciliter la réparation d'un dommage dans le cadre d'une procédure administrative et non civile ».

En vue d'une lecture conforme à la répartition des compétences de l'article 17, § 4, de l'avant-projet, il peut être utile de préciser ces éléments dans l'exposé des motifs ²⁰.

E. Abrogation partielle de l'arrêté royal du 19 novembre 1987

7. L'article 47 de l'avant-projet abroge les articles 43 à 57 de l'arrêté royal du 19 novembre 1987. Dans son avis 66.907, donné le 30 mars 2020, la section de législation a estimé que l'abrogation de ces dispositions relève de la compétence exclusive des régions.

« 7.4 Les dispositions suivantes de l'arrêté royal du 19 novembre 1987 doivent être considérées comme des mesures qui ne peuvent pas être qualifiées de phytosanitaires au sens où elles s'entendent au regard de la répartition des compétences, mais bien comme des mesures qui concernent uniquement le rendement ou la qualité des plantes, sans aucune incidence sur la sécurité de la chaîne alimentaire. Au demeurant, le règlement (UE) 2016/2031 ne prévoit rien à l'égard de ces organismes. Seules les régions peuvent dès lors abroger ces dispositions.

- articles 33 et 34 – mesures relatives à la lutte contre le houblon sauvage (*Humulus lupulus*) ²¹ ;
- articles 43 et 44 – mesures relatives à la lutte contre les chardons nuisibles ;
- articles 45 et 46 – mesures relatives à la lutte contre les rats (*Rattus rattus* L. et *Rattus norvegicus* Berk.) ;
- articles 47 à 50 – mesures relatives à la lutte contre les rats musqués (*Ondatra zibethicus* L.) ;
- articles 51 et 52 – mesures relatives à la lutte contre les campagnols des champs (*Microtus arvalis* Pall.) ;
- article 53 - mesures relatives à la lutte contre l'écureuil gris (*Sciurus carolensis* G.M.) ;
- articles 54 à 56 – mesures relatives à la lutte contre les colonies de corvidés (*Corvidae*) ;
- article 57 – mesures en matière de destruction des colonies d'étourneaux (*Sturnus vulgaris* L.) » ²².

²⁰ Voir également, à propos de la nécessité de préciser la portée de l'article 17, § 4, de l'avant-projet, l'observation 23.2.

²¹ *Note de bas de page 39 de l'avis cité* : Il s'agit d'un point de vue différent de celui des délégués, reproduit dans l'observation 5. Voir en ce sens en effet l'avis C.E., 46.255/3 du 31 mars 2009 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la certification dans le secteur du houblon et modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux' ; avis C.E. 48.667/2/V du 8 septembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 décembre 2010 'relatif à la certification dans le secteur du houblon' ; avis C.E. 48.843/3 du 9 novembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 décembre 2010 'betreffende de certificering van hop en hopproducten'.

²² Avis C.E. 66.907/3 du 30 mars 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 11 mai 2020 'modifiant l'arrêté royal du 19 novembre 1987 relatif à la lutte contre les organismes nuisibles aux végétaux et aux produits végétaux'.

Il faut toutefois observer que la Région de Bruxelles-Capitale n'est, bien entendu, territorialement compétente que sur son propre territoire et qu'il est dès lors superflu de mentionner à l'article 47 que l'abrogation intervient « en Région de Bruxelles-Capitale ». Ces mots seront par conséquent omis.

FORMALITÉS

8. Étant donné qu'au moins l'article 9 de l'avant-projet se rapporte au traitement des données à caractère personnel, l'avis de l'Autorité de protection des données devra encore être recueilli, comme l'a reconnu le délégué.

Si l'avis précité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis à la section de législation²³, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. Conformité avec le droit européen

9.1. Le règlement EEE a pour objet la prévention et la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes. À cet égard, il y a lieu de rappeler que conformément à l'article 288, deuxième alinéa, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : TFUE), un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et est directement applicable dans tout État membre. Sauf lorsqu'un règlement confie certaines mesures d'exécution aux États membres ou si le règlement concerné laisse une certaine marge pour prendre pareilles mesures, une telle applicabilité directe signifie qu'il n'est pas nécessaire que les États membres interviennent en vue d'intégrer les dispositions du règlement dans leur ordre juridique interne²⁴.

Un règlement UE ne nécessite de complément national que si, pour le mettre en œuvre, un État membre doit fixer les règles administratives et les règles de procédure.

9.2. Tel est le cas en l'espèce, étant entendu que plusieurs articles de l'avant-projet excèdent, dans certains domaines, la stricte mise en œuvre du règlement EEE. L'exposé des motifs indique que telle est expressément l'intention :

« Au niveau du droit bruxellois, la lutte efficace contre les espèces invasives envahissantes nécessite l'adoption d'une ordonnance et d'arrêtés d'exécution.

²³ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

²⁴ C.J.U.E., 2 février 1973, *Commission c. Italie*, point 17, Jur. 1973, 101.

D'une part, la présente ordonnance entend appliquer les dispositions du Règlement EEE et de l'Accord de coopération qui nécessitent l'adoption de normes bruxelloises pour leur mise en œuvre. D'autre part, la présente ordonnance entend aller au-delà de la stricte mise en œuvre des textes précités. En effet, faisant usage notamment de l'habilitation prévue par l'article 23 du Règlement EEE et par l'article 193 TFUE, elle constitue à certains égards une réglementation nationale plus stricte (Listes nationale et bruxelloise) ».

Sur ce point, l'exposé des motifs apporte encore la précision suivante :

« Le Règlement EEE permet aussi aux États membres d'établir une liste nationale d'EEEP (article 12 du Règlement EEE), ce qui a permis aux régions et à l'Autorité fédérale d'adopter une liste nationale au travers de l'Accord de coopération du 30 janvier 2019 (voy. *infra*). Cette disposition ainsi que l'article 23 du Règlement EEE permettent à la Région bruxelloise d'adopter des dispositions relatives à l'introduction dans la nature d'espèces exotiques animales et végétales non visées par la liste de l'Union européenne ou par une éventuelle liste nationale (voy. *infra*) ».

Ceci n'est en soi pas contraire au droit de l'UE. Comme l'exposé des motifs le relève à juste titre, l'article 12 du règlement EEE ²⁵ habilite expressément les États membres à établir des listes nationales et, par extension, régionales. En outre, les États membres peuvent, sur la base de l'article 193 du TFUE ²⁶, établir des mesures de protection renforcées par rapport à celles qui sont fixées en vertu de l'article 192 du TFUE ²⁷. Cette habilitation figure également *mutatis mutandis* à l'article 23 du règlement EEE, du moins en ce qui concerne les mesures à adopter ²⁸.

Les articles 12 et 23 du règlement EEE ainsi que l'article 193 du TFUE requièrent cependant que toute mesure nationale adoptée sur la base de ces dispositions soit notifiée (après son adoption) à la Commission européenne. Il faudra par conséquent satisfaire à cette dernière exigence.

²⁵ L'article 12, paragraphe 1, du règlement EEE s'énonce comme suit : « 1. Les États membres peuvent établir une liste nationale des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour un État membre. Pour ces espèces exotiques envahissantes, les États membres peuvent appliquer, sur leur territoire, des mesures telles que celles visées aux articles 7, 8, 13 à 17, 19 et 20, selon le cas. Ces mesures sont compatibles avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et sont notifiées à la Commission conformément au droit de l'Union ».

²⁶ L'article 193 du TFUE dispose ce qui suit : « Les mesures de protection arrêtées en vertu de l'article 192 ne font pas obstacle au maintien et à l'établissement, par chaque État membre, de mesures de protection renforcées. Ces mesures doivent être compatibles avec les traités. Elles sont notifiées à la Commission ».

²⁷ Le règlement EEE a été adopté en vertu de l'article 192, paragraphe 1, du TFUE.

²⁸ Cette disposition s'énonce comme suit : « Les États membres peuvent maintenir ou mettre en place une réglementation nationale plus stricte en vue de prévenir l'introduction, l'implantation et la propagation d'espèces exotiques envahissantes. Ces mesures sont compatibles avec le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et sont notifiées à la Commission conformément au droit de l'Union ».

B. Conformité avec l'article 13 du TFUE et avec l'article 7bis, alinéa 2, de la Constitution

10.1 Les articles 4 et 5 de l'avant-projet définissent les conditions suivant lesquelles le Gouvernement peut introduire une demande d'inscription ou de retrait d'une espèce exotique envahissante de la liste de l'Union ou de la liste nationale. L'article 6 de l'avant-projet, combiné avec l'annexe I, détermine quelles espèces sont inscrites sur la liste bruxelloise ainsi que des conditions suivant lesquelles le Gouvernement peut ajouter ou retirer une espèce de cette liste.

L'inscription d'une espèce donnée sur l'une de ces listes expose l'espèce considérée à diverses mesures visant à prévenir et à gérer l'introduction et la propagation d'espèces exotiques envahissantes. En appliquant ces mesures, il faudra veiller à ce qu'elles soient compatibles avec la réglementation en matière de bien-être animal et, en particulier, avec les lignes directrices établies à l'article 13 du TFUE et à l'article 7bis, alinéa 2, de la Constitution, de sorte que se pose la question de savoir dans quelle mesure l'avant-projet en tient suffisamment compte.

L'article 13 du TFUE s'énonce comme suit :

« Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche[, du] développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux ».

L'article 7bis, alinéa 2, de la Constitution s'énonce comme suit :

« Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les communautés et les régions veillent à la protection et au bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles ».

10.2. Ces normes supérieures, qui ne font pas de distinction entre espèces animales indigènes et exotiques, formulent un objectif de politique générale et servent de ligne directrice pour l'autorité publique et de fil conducteur éventuel pour l'interprétation judiciaire de la réglementation ²⁹. Elles sont particulièrement pertinentes étant donné que certaines de ces mesures peuvent entraîner la mort de spécimens de l'espèce exotique envahissante concernée, comme il ressort de la forme que peuvent prendre les mesures d'éradication (article 17, § 1^{er}, de l'avant-projet) et de gestion (articles 9, § 4, et 18, § 1^{er}) ³⁰. Interrogé, à la lumière de ce qui précède, sur la compatibilité de l'avant-projet avec les normes précitées, le délégué a répondu comme suit :

« L'article 7bis de la Constitution a été révisé en 2024 pour y inclure l'alinéa suivant : 'Dans l'exercice de leurs compétences respectives, l'État fédéral, les Communautés et les Régions veillent à la protection et au bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles'. Cette disposition ne distingue pas les espèces animales selon qu'elles

²⁹ Concernant la portée de l'article 7bis de la Constitution, voir Cass. 11 juin 2024, n° P.23.1538.N :

« 13. Conformément à sa genèse, cette disposition vise un objectif de politique générale. Elle n'a en tant que telle pas pour objet de créer des droits subjectifs opposables, mais bien de servir de ligne directrice pour l'autorité publique et de fil conducteur éventuel pour l'interprétation judiciaire de la réglementation » (traduction).

³⁰ Tant les mesures de gestion que d'éradication peuvent consister en des « actions physiques, chimiques ou biologiques, létales ou non létales » (voir l'article 3, 10° et 18°, de l'avant-projet).

seraient exotiques et envahissantes ou non. Elle s'applique donc aussi aux mesures prises à l'égard des espèces animales reprises dans une des listes d'EEE applicables.

L'article 13 TFUE prévoit pour sa part que 'Lorsqu'ils formulent et mettent en œuvre la politique de l'Union dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, des transports, du marché intérieur, de la recherche et développement technologique et de l'espace, l'Union et les États membres tiennent pleinement compte des exigences du bien-être des animaux en tant qu'êtres sensibles, tout en respectant les dispositions législatives ou administratives et les usages des États membres en matière notamment de rites religieux, de traditions culturelles et de patrimoines régionaux.'

L'article 17, § 1^{er}, de l'APO EEE prévoit que 'Le Gouvernement précise, par voie d'arrêté, les mesures d'éradication rapide devant être prises dans un délai de trois mois après la date de la détection précoce de l'introduction ou de la présence sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale d'une espèce exotique envahissante inscrite sur la Liste UE, sur la Liste nationale ou sur la Liste bruxelloise, sans préjudice du § 8.

Ces mesures sont fixées en vue de parvenir à l'élimination rapide, totale et permanente des espèces concernées, en tenant compte de la santé humaine et de l'environnement, en particulier les espèces non visées et leurs habitats, et pour épargner toute douleur, détresse ou souffrance évitable aux animaux.'

La notion d'éradication est définie dans le règlement n° 1143/2014 IAS comme 'l'élimination totale et permanente d'une population d'une espèce exotique envahissante par des moyens létaux ou non létaux' (art. 3, 13°). Il n'est donc pas requis de tuer les spécimens d'EEE animales détectés de façon précoce, mais d'éradiquer leur population.

Le nouvel alinéa 2 de l'art. 7bis, qui relève du Titre Ier bis et non du Titre II de la Constitution, ne confère pas de droits fondamentaux aux animaux. Les spécimens d'EEE animales ne jouissent donc pas du droit à la vie en droit belge. En revanche, la disposition confère incontestablement au bien-être animal une place importante dans la hiérarchie des valeurs. Il s'impose donc aux autorités en charge de la politique de contrôle des EEE animales de 'veiller à la protection et au bien-être' des spécimens concernés y compris dans les campagnes d'éradication si celles-ci doivent être menées.

A priori, une manière de mettre en œuvre ce prescrit constitutionnel, est de respecter le principe de proportionnalité et la logique de substitution dans le choix des mesures et donc de ne recourir aux mesures létales, lors des campagnes d'éradication, qu'en dernier recours, lorsqu'aucune mesure non létale n'est en mesure d'arriver raisonnablement à 'l'élimination totale et permanente' de la population concernée. L'article 17, § 1^{er}, de l'APO EEE prévoit déjà, en substance, cette exigence en imposant au Gouvernement, lorsqu'il prend des mesures d'éradication rapide, de les fixer de façon à 'épargner toute douleur, détresse ou souffrance évitable' aux spécimens visés.

Ceci suppose une réflexion en amont notamment lors de l'adoption des plans d'action ainsi qu'une justification, dans le dossier administratif ou, si la décision est individuelle, dans les considérants de la décision prise de procéder à des mesures létales d'abattage ou toute autre mesure susceptible de faire souffrir les animaux concernés.

L'article 17, § 1^{er}, de l'APO n'est pas contradictoire avec le nouveau prescrit constitutionnel. Au contraire, il a anticipé son entrée en vigueur en imposant une exigence de prise en compte du bien-être animal dans l'adoption des mesures d'éradication rapide.

Mais il est exact que les autorités chargées d'appliquer l'article 17, § 1er, de l'APO, devront en tout état de cause interpréter cette disposition conformément à l'article 7bis de la Constitution et donc veiller à ne recourir aux mesures létales qu'en dernier recours et le justifier. Il en est de même à l'égard des mesures qui provoqueraient, sans les tuer, une souffrance aux spécimens concernés (piégeage, etc.). Toute évolution dans l'interprétation de l'article 7bis par la Cour constitutionnelle (lu en combinaison avec des dispositions sur lesquelles la Cour exerce un contrôle) devra être prise en compte par les autorités concernées ».

10.3. On peut effectivement constater à l'instar du délégué que les lignes directrices, contenues à l'article 13 du TFUE et à l'article 7bis, alinéa 2, de la Constitution, trouvent au niveau du pouvoir exécutif en grande partie leur traduction dans l'article 17, §§ 1^{er}, alinéa 2, et 3, et l'article 18, §§ 1^{er}, alinéa 2, et 5, de l'avant-projet. Ces dispositions obligent le Gouvernement à « épargner toute douleur, détresse ou souffrance évitable aux animaux » dans le choix des mesures d'éradication et de gestion. Une obligation analogue fait toutefois défaut pour les mesures de prévention ou de gestion qui peuvent être déterminées par le Gouvernement en exécution de l'article 9, § 4, de l'avant-projet.

Mieux vaudrait dès lors compléter l'article 9, § 4, de l'avant-projet sur ce point. Il est aussi recommandé d'inscrire les explications fournies par le délégué dans l'exposé des motifs.

10.4. Les observations qui précèdent n'enlèvent rien à la constatation qu'une espèce animale exotique devient la cible de mesures potentiellement renforcées sitôt inscrite sur l'une des listes. À cet égard, le Gouvernement est certes habilité à (faire) retirer une espèce animale de ces listes, mais l'avant-projet ne prévoit pas d'évaluation périodique de ces listes contrairement à ce qui vaut pour la liste de l'Union³¹. Il ressort en outre du commentaire de l'article 6 donné dans l'exposé des motifs que la liste bruxelloise consiste en la reproduction de la liste figurant en Annexe IV de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 'relative à la conservation de la nature' dont seules les espèces qui sont déjà inscrites sur la liste de l'Union ont été soustraites. Les auteurs de l'avant-projet ne semblent pas remettre en question la pertinence de la présence d'espèces figurant déjà dans la liste bruxelloise, bien qu'entre-temps cette liste ait déjà plus de douze ans.

On ne peut donc pas exclure que des espèces animales exotiques qualifiées initialement d'envahissantes mais qui ne s'avèrent plus l'être³² soient maintenues inutilement sur cette liste et fassent ainsi l'objet de différentes mesures de gestion et d'éradication³³. Il est douteux

³¹ Concernant la liste de l'Union, une évaluation périodique devant avoir lieu tous les six ans au moins est prévue à l'article 4, paragraphe 2, du règlement EEE.

³² En raison, par exemple, de nouvelles preuves scientifiques démontrant que l'espèce exotique aurait été injustement qualifiée d'envahissante ou parce qu'il serait apparu qu'il s'agit d'une espèce dont l'aire de répartition naturelle évolue sans intervention humaine, en raison de la modification des conditions écologiques et du changement climatique (voir article 2, paragraphe 2, a), du règlement EEE sur ce dernier point).

³³ Sur ce point, voir également l'avis de Bruxelles Environnement du 29 janvier 2024 :

« Le Conseil tient à signaler que la définition des espèces invasives est sujette à débats et que les espèces concernées par la liste dressée par l'Union européenne ne font pas l'objet d'un consensus scientifique. L'introduction d'espèces non indigènes dans nos écosystèmes est une pratique qui remonte à plusieurs centaines/milliers d'années, qu'elle soit effectuée pour des raisons de productivité, des qualités ornementales, d'adaptabilité présumée aux changements

que l'hypothèse évoquée soit conforme aux exigences du bien-être animal, des soins et de la protection envers les animaux en tant qu'êtres sensibles ³⁴.

Compte tenu de ce qui précède, il est recommandé de compléter l'avant-projet par un dispositif sur la base duquel le Gouvernement devra vérifier régulièrement si certaines espèces exotiques envahissantes ne devraient pas être retirées de la liste de l'Union, de la liste nationale ou de la liste bruxelloise et, dans l'affirmative, entreprendre lui-même ou auprès des organes compétents les démarches nécessaires à cet effet.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

11. L'intitulé ne couvre pas entièrement la teneur de l'avant-projet, dès lors que les articles 34, 36, 41 et 42 n'ont trait ni à la prévention ni à la gestion de l'introduction et de la propagation d'espèces exotiques envahissantes, mais portent plutôt sur l'interdiction de principe d'achat ou de demande d'achat d'espèces animales ou végétales protégées.

L'intitulé de l'avant-projet doit être complété en conséquence.

Nouvel article 1^{er} à insérer

12. Pour satisfaire à l'article 8, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, il convient d'insérer un nouvel article 1^{er}, s'énonçant comme suit : « Article 1^{er}. La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution ».

La numérotation des autres articles et les références croisées seront adaptées en conséquence.

Article 2

13. Interrogé sur la portée de l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet, qui définit les espèces exotiques envahissantes comme « celles qui sont inscrites sur la Liste UE, la Liste nationale ou la Liste bruxelloise et celles qui n'y sont pas reprises », et sur la manière dont cette disposition s'articule avec la définition de la notion d'« [e]spèce exotique envahissante » donnée à l'article 3,

climatiques, etc. si bien qu'il est à ce jour difficile de déterminer le caractère indigène ou non de certaines plantes ou animaux.

De plus, qualifier certaines espèces d'EEE revient trop souvent à les stigmatiser et balaye leur statut premier de vivant. Cette image négative est soutenue par un champ lexical utilisé à l'encontre de ces espèces. Bien que parfois dangereuses ou dommageables, ces espèces désignées comme EEE souffrent donc d'une représentation discriminatoire déterminée par l'humain qui décide selon ses intérêts (financiers, sanitaires, etc.) de les qualifier comme telles ».

³⁴ Cette observation concerne aussi bien la liste de l'Union que la liste nationale, étant entendu que le rôle de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut excéder l'introduction d'une demande de retrait d'une espèce animale (n'étant plus envahissante) de ces listes.

12°, à savoir « une espèce visée par la définition reprise à l'article 3, 2) du Règlement EEE », le délégué a répondu ce qui suit :

« L'article 2 vise le champ d'application de l'ordonnance dont question. Il prévoit que cette dernière s'applique à toutes les espèces exotiques envahissantes au sens du Règlement EEE.

A cet égard, ledit Règlement expose notamment, en son préambule n°10, ce qui suit :

‘Les espèces exotiques envahissantes étant nombreuses, il importe de veiller à ce que la priorité soit accordée au traitement des sous-ensembles d'espèces exotiques envahissantes considérées comme préoccupantes pour l'Union. Il convient donc d'établir et de mettre régulièrement à jour une liste de ces espèces exotiques envahissantes considérées comme préoccupantes pour l'Union (ci-après dénommée ‘liste de l'Union’). Une espèce exotique envahissante devrait être considérée comme préoccupante pour l'Union dès lors que les dommages qu'elle cause dans les États membres touchés sont tels qu'ils justifient l'adoption de mesures spécifiques applicables dans l'ensemble de l'Union, y compris dans les États membres qui ne sont pas encore touchés ou dans ceux qui sont peu susceptibles de l'être. Afin de garantir que l'identification des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union demeure proportionnée, il convient que la liste de l'Union soit établie et mise à jour progressivement et qu'elle soit axée sur les espèces dont l'inscription sur la liste de l'Union permettrait effectivement de prévenir, de réduire au minimum ou d'atténuer les effets néfastes de ces espèces d'une manière efficace en termes de coûts’.

Ainsi, la mise en œuvre coordonnée du Règlement EEE (et de ses règlements d'exécution), de l'Accord de coopération (et de ses accords de coopération d'exécution), de la présente ordonnance (et de ses arrêtés d'exécution) résulte en un **système de plusieurs listes d'espèces exotiques envahissantes**.

L'article 2 de l'Ordonnance bruxelloise expose que ‘Les espèces exotiques envahissantes sont celles qui sont inscrites sur la Liste UE, la Liste nationale ou la Liste bruxelloise et celles qui n'y sont pas reprises’.

La liste UE, c'est-à-dire la liste des EEEP pour l'Union, correspond à une liste négative.

La liste nationale, c'est-à-dire la liste des EEEP pour la Belgique ³⁵ pourrait, quant à elle, être adoptée par le biais d'un Accord de coopération d'exécution. Il s'agit également d'une liste négative.

En d'autres termes, si une espèce est reprise sur la Liste UE ou sur la Liste nationale, elle entrera dans le champ d'application du Chapitre IV de la présente ordonnance. *A contrario*, si l'espèce n'entre ni dans la Liste UE, ni dans la Liste nationale, ces restrictions ne sont pas d'application.

³⁵ Note 1 de la réponse citée : « La liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour la Belgique, visée à l'article 12 du Règlement EEE et aux articles 1^{er}, 4° et 32 à 36 de l'Accord de coopération ».

Sur ce dernier point, et donc si une espèce n'est visée par aucune des deux Listes susmentionnées, il [est] nécessaire d'adopter un régime permettant d'encadrer de manière efficace et effective l'introduction intentionnelle d'espèces exotiques dans la nature afin d'éviter qu'elles ne puissent se propager librement et coloniser le territoire bruxellois ou certaines zones sensibles de celui-ci.

En effet, il apparaît que l'introduction dans la nature de certaines espèces non listées puisse s'accompagner d'importants dommages environnementaux.

C'est la raison pour laquelle ces espèces peuvent être inscrites sur une **Liste bruxelloise**³⁶ et dont les restrictions prévues par le Chapitre IV de la présente ordonnance leur sont, en principe, applicables.

Le projet d'ordonnance prévoit de reporter sur cette Liste bruxelloise les espèces figurant actuellement dans l'annexe IV de l'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature. Le Gouvernement pourra l'adapter en fonction des nécessités, sur base d'une analyse scientifique, compte tenu du principe de précaution.

Ces trois listes (Liste UE, Liste nationale et Liste bruxelloise) sont exclusives l'une de l'autre : si une espèce figure sur une Liste, elle ne peut pas se retrouver sur une autre, l'enjeu étant d'éviter une application concurrente de régimes juridiques parallèles.

Comme exposé *supra*, l'article 2, §2 de l'ordonnance vise, outre les 3 listes susvisées, les EEE qui n'y sont pas visées.

L'objectif est de permettre au Gouvernement d'adopter une **quatrième liste** qui regroupera des espèces exotiques envahissantes non encore largement répandues et qui peuvent (ou non) se retrouver sur une des trois premières listes susvisées. Il s'agit d'assurer un suivi de ces espèces par un mécanisme de notification.

En définitive, l'ordonnance régit non seulement les espèces exotiques inscrites sur la Liste UE, la Liste nationale et la Liste bruxelloise (cf. leurs définitions à l'article 3, 21°, 22° et 23° de l'ordonnance) mais aussi les espèces exotiques envahissantes qui ne sont pas encore reprises sur ces listes (en ce compris celles reprise sur une quatrième liste, celle induisant une obligation de notification conformément à l'article 9, § 1er, al. 1er, 3ème tiret, de la présente ordonnance) » ;

et :

« L'article 3, 12° définit les EEE comme suit : 'une espèce visée par la définition reprise à l'article 3, 2) du Règlement EEE'.

L'article 3, 2) dudit Règlement les définit, quant à lui, comme suit : 'une espèce exotique dont l'introduction ou la propagation s'est révélée constituer une menace pour la biodiversité et les services écosystémiques associés, ou avoir des effets néfastes sur la biodiversité et lesdits services'.

Cette définition des EEE est reprise quelle que soit la liste sur laquelle elles figurent : UE, nationale ou bruxelloise ou encore sur la quatrième liste que le Gouvernement peut adopter.

³⁶ Note 2 de la réponse citée : « La liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour la Région de Bruxelles-Capitale, visée aux articles 6 et 7 et reprise en Annexe I ».

S'agissant plus précisément des EEE non reprises sur les Listes UE, nationale ou bruxelloise, la définition reste celle reprise à l'article 3,2) du Règlement susmentionné. Cette définition permettra de savoir si oui ou non il est opportun d'inscrire une espèce sur une liste parce qu'elle répond, ou pas, à la définition des EEE ».

Il convient tout d'abord de constater que la définition donnée à l'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet est dénuée de sens car, prise à la lettre, la notion d'« espèces exotiques envahissantes » s'appliquerait alors à *toutes* les espèces, tant à celles qui sont inscrites sur la liste qu'à toutes les autres, ce qui ne peut être l'intention.

Il peut se déduire de la réponse du délégué que la définition de la notion d'« espèces exotiques envahissantes » donnée à l'article 3, 12°, de l'avant-projet inclurait néanmoins aussi *certaines* espèces exotiques qui ne figurent pas sur la liste de l'Union, sur la liste nationale ou sur la liste bruxelloise. Cependant, la question se pose de savoir comment ces espèces qui ne sont pas reprises sur une liste sont identifiables et comment ce procédé se concilie avec la définition figurant à l'article 3, 2), du règlement EEE, auquel renvoie l'article 3, 12°, de l'avant-projet et qui requiert qu'il s'agisse d'espèces dont l'introduction ou la propagation *s'est révélée* constituer une menace pour la biodiversité et les services écosystémiques associés, ou avoir des effets néfastes sur la biodiversité et lesdits services, ce qui semble impliquer l'inscription sur une liste. Dans la mesure où le délégué suggère l'existence d'une quatrième liste – sans doute vise-t-il ainsi la liste d'alerte mentionnée à l'article 9, § 1^{er}, troisième tiret, de l'avant-projet – force est de constater que se pose la question de la compatibilité de cette liste avec le règlement, étant donné que les espèces qui y figurent sont également qualifiées d'« espèces exotiques envahissantes » en vertu de cette disposition, alors qu'elles ne sont identifiées comme telles sur aucune des listes prévues par le règlement.

L'article 2, alinéa 2, de l'avant-projet est ainsi source de confusion et doit être supprimé dans un souci de sécurité juridique.

Article 3

14.1 L'article 3, 15°, de l'avant-projet définit la notion d'« [e]spèce exotique envahissante préoccupante pour la Région de Bruxelles-Capitale ». La définition se base sur celle de la notion d'« espèce exotique envahissante préoccupante pour un État membre » donnée à l'article 3, 4), du règlement EEE.

L'adoption de sa propre définition par le législateur ordonnancier peut être considérée comme une application de l'habilitation contenue à l'article 12, paragraphe 1, du règlement EEE, ce qui permet de supposer que la teneur de la notion d'« espèce exotique envahissante préoccupante pour un État membre » nécessite une traduction en droit national afin de tenir compte de la structure de l'État belge. Les différences (que nous avons indiquées en gras) entre les définitions bruxelloises et européennes sont cependant plus importantes et portent également sur le fond:

Article 3, 4), du règlement EEE	Article 3, 15°, de l'avant-projet
4) espèce exotique envahissante préoccupante pour un État membre : une espèce exotique envahissante autre que les espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union, pour laquelle un État membre considère, en s'appuyant sur des données scientifiques, que les effets néfastes de sa libération et de sa propagation, même s'ils ne sont pas pleinement démontrés , sont lourds de conséquences pour son territoire, ou une partie de celui-ci, et requièrent une action au niveau de l'État membre concerné ;	15° espèce exotique envahissante préoccupante pour la Région de Bruxelles-Capitale : une espèce exotique envahissante autre que les espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union ou pour la Belgique, pour laquelle le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale considère, en s'appuyant sur des données scientifiques, que sa libération et sa propagation présentent un risque d'effet néfaste pour son territoire ou pour la biodiversité et les services écosystémiques associés, ou une partie de celui-ci , et requièrent une action, justifiant son inscription sur la Liste bruxelloise ;

Interrogé sur ce point, le délégué a confirmé que ces différences sont délibérées et a donné les explications suivantes :

« En effet, les éléments suivants du Règlement IAS n'ont pas été repris dans la définition de l'avant-projet, qui pour rappel concerne les espèces préoccupantes pour le territoire de la région de Bruxelles-Capitale:

- 'même si les incidences négatives ne sont pas encore totalement vérifiées' ;
- Les incidences négatives sont importantes.

En outre, les éléments suivants ont été ajoutés dans la définition de l'avant-projet :

- Un risque d'effet néfaste ;
- Le territoire (voire une partie de celui-ci), la biodiversité, les services écosystémiques associés sont visés.

La formulation figurant dans le Règlement IAS ‘même si les incidences négatives ne sont pas encore totalement vérifiées’ n’a pas été retenue littéralement mais la notion d’EEE dans l’APO EEE a la même signification dans son champ d’application (l’établissement de la liste bruxelloise). En effet, l’APO indique que le Gouvernement s’appuie sur des ‘données scientifiques’ et non nécessairement des ‘preuves scientifiques’, ce qui lui laisse une marge de manœuvre pour décider, quand bien même la preuve scientifique ne serait pas ‘totalement vérifiée’, d’inscrire une espèce sur la liste bruxelloise des EEE, en application du principe de précaution.

L’exigence figurant dans le Règlement IAS d’avoir des incidences négatives importantes n’a pas été retenue pour les espèces de la liste bruxelloise car d’une part, il est difficile de pouvoir jauger ce qu’il faut considérer comme des incidences négatives ‘importantes’ sur le territoire régional (à partir de combien d’espèces exotiques convient-il de les considérer comme envahissantes et préoccupantes ? Faut-il pouvoir justifier l’importance au regard de la reproduction rapide de l’espèce ou de l’état actuel du nombre d’espèces sur le territoire ? ...). Dès lors, le critère du risque d’avoir des effets néfastes a été choisi, sans pour autant exiger que les incidences négatives soient importantes.

La notion de territoire est une notion imprécise dans le Règlement IAS. C’est pourquoi l’avant-projet vise aussi la biodiversité et les services écosystémiques associés qui y sont présents, car in fine ce sont ces derniers qui sont perturbés par l’introduction d’une espèce exotique envahissante préoccupante.

Il faut toutefois noter que, même si la plupart des méthodes de gestion des espèces exotiques envahissantes préoccupante (par exemple, la stérilisation des mâles adultes) permettent des améliorations évidentes des services écosystémiques ; dans certains cas, il est également possible que celles-ci maintiennent les effets néfastes sur les services écosystémiques ».

La section de législation relève cependant que l’article 12, paragraphe 1, du règlement EEE habilite certes les États membres à établir des listes nationales (et régionales), mais que la définition de cette habilitation recourt expressément à la notion d’« espèce exotique envahissante préoccupante pour un État membre » telle qu’elle est définie à l’article 3, 4) du règlement EEE. En d’autres termes, cette disposition du règlement ne permet pas que la Région de Bruxelles-Capitale attribue une signification alternative à cette notion.

À la lumière de ce qui précède, la notion d’« espèce exotique envahissante préoccupante pour la Région de Bruxelles-Capitale » doit se conformer sur le fond à l’article 3, 4), du règlement EEE, à moins que la Région de Bruxelles-Capitale puisse invoquer utilement l’article 193 du TFUE (voir l’observation 9.2). Cela suppose cependant que la définition divergente vise des mesures de protection renforcées, ce qui, pour l’heure, ne ressort ni de l’exposé des motifs ni de la réponse du délégué.

Dans l’hypothèse où serait retenue une définition divergente, il est recommandé d’expliquer les différences entre les deux notions dans l’exposé des motifs afin de ne laisser subsister aucun doute quant à la portée de la volonté du législateur ordonnancier d’interpréter différemment la notion d’« espèce exotique envahissante préoccupante pour la Région de Bruxelles-Capitale ».

14.2. L’article 3 de l’avant-projet définit diverses notions qui n’apparaissent plus dans la suite de l’avant-projet et qui doivent donc être omises de l’avant-projet. Il s’agit plus précisément de :

- la notion d'« [e]spèce exotique envahissante préoccupante pour la Belgique » (article 3, 14°) ³⁷ ;
- la notion d'« [e]spèce exotique envahissante préoccupante au niveau régional » (article 3, 16°) ³⁸ ;
- la notion de « [r]echerche » (article 3, 25°) ³⁹ ;
- la notion de « [v]oies » (article 3, 26°).

Dans la version néerlandaise, on trouve également la notion « in gesloten omgeving houden » (article 3, 8°, de l'avant-projet), qui n'apparaît plus en tant que telle dans le projet, mais qui est très proche du terme « gesloten omgeving » qui lui est encore utilisé à l'article 3, 9°, de l'avant-projet et qui, en outre, se rapproche davantage du terme français « détention confinée ». On définira dès lors, en lieu et place de cette première notion, la notion de « gesloten omgeving » dans le texte néerlandais de l'article 3, 8°, de l'avant-projet.

Article 4

15.1. À la question de savoir comment l'habilitation au Gouvernement figurant à l'article 4 de l'avant-projet s'articule avec l'article 25 de l'accord de coopération EEE ⁴⁰, le délégué a répondu :

« Elle serait concrétisée via l'intervention du Ministre qui serait compétent pour envoyer au Comité, en application de l'article 25 de l'Accord de coopération, une demande d'inscription ou de retrait d'une espèce exotique envahissante de la Liste UE.

³⁷ Cette notion est certes employée à l'article 3, 22°, de l'avant-projet pour définir la notion de « [l]iste nationale », mais cette disposition renvoie à son tour à l'article 12 du règlement EEE ainsi qu'aux articles 1^{er}, 4°, et 32 à 36 de l'accord de coopération EEE, si bien que l'on peut déjà déduire de ces dispositions ce qu'il y a lieu d'entendre par une « espèce exotique envahissante préoccupante pour la Belgique ».

³⁸ Dans la version néerlandaise de l'article 3, 16°, de l'avant-projet, la définition de « voor het gewest zorgwekkende invasieve uitheemse soort » renvoie à la définition de « voor de regio zorgwekkende invasieve uitheemse soort » donnée à l'article 1^{er}, 5°, de l'accord de coopération EEE. Il ressort cependant du renvoi à l'article 11, paragraphe 1, du règlement EEE dans cette dernière disposition que le mot « regio » a, dans cette définition, une portée différente de la notion de « gewest » dans l'ordre juridique constitutionnel belge. Si l'article 3, 16°, de l'avant-projet devait être maintenu, il faudrait en tout état de cause remplacer le mot « gewest » par le mot « regio ».

³⁹ Ce terme figure bien à l'article 42 de l'avant-projet, mais il fait partie de l'article 78/2, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 auquel cette définition du terme ne s'applique pas, à moins que cette définition ne soit insérée séparément dans cette ordonnance. Il est également fait mention de « recherches » à l'article 24 de l'avant-projet, mais la notion y a une autre portée.

⁴⁰ Cette disposition s'énonce comme suit : « Lorsqu'une partie souhaite, au nom de la Belgique, faire ajouter ou retirer une espèce exotique envahissante de la liste des espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union, elle envoie sa demande au Comité, laquelle contient des éléments préliminaires d'ordre scientifique en termes d'impacts sur la biodiversité, la santé humaine, la santé animale ainsi que tout autre impact pertinent, y compris l'impact économique. La procédure visée à l'article 24, § 2, s'applique ».

Cette demande comprendrait au minimum les renseignements suivants:

1° L'espèce qui fait l'objet de la demande d'inscription ou de retrait;

2° Le motif invoqué pour justifier l'inscription ou le retrait de l'espèce concernée de la Liste UE ;

3° Des éléments préliminaires d'ordre scientifique en termes d'impacts sur la biodiversité, la santé humaine, la santé animale ainsi que tout autre impact pertinent, y compris l'impact économique, de nature à justifier la demande d'inscription ou de retrait, conformément à l'article 25 de l'Accord de coopération.

Enfin, il y aurait lieu de préciser également dans quelle mesure cette demande serait soumise à des avis consultatifs comme celui du Conseil supérieur bruxellois de la conservation de la nature ».

Il va de soi que la portée de cette habilitation se limite à la fixation des modalités de procédure ainsi que des éléments et informations devant accompagner une demande d'inscription sur la liste de l'Union ou de retrait de cette liste d'une espèce exotique envahissante, dans la mesure où cela n'a pas déjà été prévu par le règlement EEE ou l'accord de coopération EEE ⁴¹.

15.2. Une observation analogue vaut pour l'habilitation inscrite à l'article 5 de l'avant-projet, en ce qui concerne l'inscription sur la liste nationale ou le retrait de cette liste d'une espèce exotique envahissante.

Article 6

16.1. Aux termes de l'article 6, § 2, de l'avant-projet, il y a lieu, pour chaque modification (ajout ou retrait) de la liste bruxelloise, de respecter le principe de précaution. Interrogé sur la portée exacte de cette obligation, le délégué a répondu :

« Quant à la portée même du principe, il y a lieu tout d'abord de rappeler qu'il est consacré en droit de l'Union européenne, tant primaire (article 191, §2, alinéa 1er du TFUE) que dérivé. La C.J.U.E. considère, sous l'angle de ce principe, 'qu'il doit être admis que, lorsque des incertitudes subsistent quant à l'existence ou la portée des risques pour la santé des personnes [ou de l'environnement], les institutions peuvent prendre des mesures sans avoir à attendre que la réalité et la gravité de ces risques soient pleinement démontrées' (C.J.U.E, C-157/96, et C-180/96 du 5 mai 1998, cons. 99 ; égal. C.J.U.E., C-236/01 du 6 septembre 2003, pt 111 ; C-132/03 du 26 mai 2005, pt 61 ; C-504/04 du 12 janvier 2006, pt 39 ; C-269/13 du 10 avril 2014, pt 57).

⁴¹ Comparer avec l'avis C.E. 65.222/4 du 18 mars 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 2 mai 2019 'relatif à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes', p. 6.

En droit belge, cette obligation d'agir avec précaution découle d'abord de l'article 23, alinéa 3, 2° et 3° de la Constitution (C.E., arrêt Lenoir et consorts, n°211.652 du 1er mars 2011 ; C.E., arrêt S.P.R.L. Mobilae, n°210.676 du 25 janvier 2011) et a été concrétisée dans différents textes légaux et décrets. Ainsi, en droit bruxellois par exemple, l'article 6, 2°, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau définit le principe de précaution comme 'l'obligation de prendre des mesures de protection lorsqu'il existe des motifs raisonnables de s'inquiéter de dommages graves ou irréversibles même en l'attente de certitude scientifique, cette attente ne pouvant servir de prétexte pour retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées'.

Il en résulte que le champ d'application du principe de précaution vise les risques dont la réalité n'est pas encore scientifiquement établie avec certitude (à l'inverse des risques couverts par le principe de prévention), tout en faisant l'objet de controverses suffisamment sérieuses pour ne pouvoir être ignorées (voy. C.E., arrêt Commune d'Etterbeek, n°196.035 du 15 septembre 2009 ; C.E., arrêt S.A. Base, n°187.717 du 4 novembre 2008). Comme le précise encore la CJUE, 'l'évaluation du risque ne peut se fonder sur des considérations purement hypothétiques', mais 'lorsque qu'il s'avère impossible de déterminer avec certitude l'existence ou la portée du risque allégué, en raison de la nature insuffisante, non concluante ou imprécise des résultats des études menées, mais que la probabilité d'un dommage réel pour la santé publique [ou l'environnement] persiste dans l'hypothèse où le risque se réaliserait, le principe de précaution justifie l'adoption de mesures restrictives' (C.J.U.E ? C-192/01 du 23 septembre 2003, cons. 49 et 52 ; C-333/08 du 28 janvier 2010, cons. 93 ; C-269/13 du 10 avril 2014, cons. 57).

Dans sa mise en œuvre, le principe de précaution se traduit principalement par une obligation de moyen à charge des autorités, tenues d'évaluer et d'apprécier de manière effective et complète des risques dont elle a à connaître, d'opérer une balance des intérêts en présence et d'adopter en conséquence les mesures proportionnées à ces risques incertains. Cette incertitude inhérente au principe de précaution a cependant pour conséquence de laisser à l'autorité une latitude dans sa mise en œuvre, mais aussi dans la justification qui l'accompagne.

Partant, dans le cas d'espèce, il y a lieu de considérer, au vu de son libellé actuel, que l'article 6 §2 alinéa 2 de l'avant-projet d'ordonnance impose au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chaque fois qu'il adopte une décision modifiant la Liste Bruxelloise des espèces exotiques envahissantes (ajout ou retrait), de la motiver au regards des risques scientifiques pour l'environnement ou la santé humaine dont elle a à connaître, sans qu'il soit nécessaire d'établir avec certitude l'existence de ces risques ».

Il ressort de la réponse du délégué que les auteurs de l'avant-projet visent, en renvoyant au principe de précaution à l'article 6, § 2, alinéa 2, la concrétisation du principe de précaution consacré par l'article 191, paragraphe 2, premier alinéa, du TFUE et par l'article 23, alinéa 3, 2° et 3°, de la Constitution. Il est recommandé de préciser, dans l'exposé des motifs, la portée de la notion, dans le respect de la jurisprudence citée par le délégué et de toute autre jurisprudence pertinente.

16.2. Le Gouvernement n'est pas explicitement habilité à retirer une espèce de la liste bruxelloise lorsque celle-ci figure sur la liste de l'Union ou sur la liste nationale. Il ressort néanmoins de l'exposé des motifs que cette possibilité doit exister.

À cet égard, la section de législation relève que les règles applicables aux trois listes sont certes en grande partie parallèles, mais ne sont pas identiques. Lorsqu'une espèce figurant sur la liste bruxelloise est également inscrite sur la liste de l'Union ou sur la liste nationale, le Gouvernement ne peut plus, par exemple, déterminer quelles activités intentionnelles sont encore autorisées (article 8, § 4, de l'avant-projet) et quelles mesures de surveillance ne doivent pas être appliquées (article 15, § 1^{er}, alinéa 3). Il est donc important de savoir précisément sur quelle liste figure une espèce exotique envahissante donnée, et il faut éviter qu'une espèce figure encore sur la liste bruxelloise si elle est également inscrite sur une autre liste ⁴².

Afin de ne créer aucune confusion concernant le cadre réglementaire, il conviendrait de charger le Gouvernement de retirer une espèce exotique envahissante de la liste bruxelloise dès que possible, une fois qu'il apparaît que celle-ci a été ajoutée à la liste de l'Union ou à la liste nationale ⁴³.

16.3. Le délégué a confirmé que le membre de phrase « uitheemse soorten die van belang zijn voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » dans le texte néerlandais de l'article 6, § 2, de l'avant-projet n'est pas correct et doit être remplacé, conformément à l'article 3, 14°, par le membre de phrase « voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zorgwekkende invasieve uitheemse soort ».

Article 7

17.1. L'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet, qui détermine les éléments et les informations devant accompagner la demande de modification de la liste de l'Union, de la liste nationale ou de la liste bruxelloise, donne à tort l'impression qu'il s'agirait, pour la liste bruxelloise, exclusivement d'une inscription sur la liste (et pas d'un retrait de cette liste). Ainsi, selon le délégué, le caractère « équivalent » visé se référerait aux conditions énoncées à l'article 3, 15°, tandis que les conditions de retrait d'une espèce de la liste bruxelloise se trouvent à l'article 6, § 2. Or, à la fin de cet alinéa, il n'est question que de « l'inscription d'une espèce sur la Liste concernée », ce qu'il conviendrait de compléter.

17.2. Il découle de l'article 7, §§ 2 et 3, de l'avant-projet qu'une demande de modification de la liste bruxelloise par Bruxelles Environnement est soumise pour avis au Conseil supérieur bruxellois de la conservation de la nature et à toute instance que le Gouvernement désigne, après quoi – en cas d'acceptation de la demande par le Gouvernement – c'est la procédure prévue à l'article 6 qui est suivie. Cependant, cette procédure implique de nouveau une demande d'avis au Conseil supérieur bruxellois de la conservation de la nature et à toute instance désignée par le Gouvernement.

⁴² Ainsi qu'il est indiqué dans l'exposé des motifs, la liste bruxelloise à l'annexe I de l'avant-projet est, pour ce motif, une version épurée de la liste actuelle de l'annexe IV de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012, sans les espèces qui figurent déjà sur la liste européenne (un éventuel chevauchement entre la liste bruxelloise et la liste nationale n'étant pour l'heure pas à l'ordre du jour, à défaut de liste nationale).

⁴³ En outre, il peut également être utile d'explicitier la possibilité – et dans certains cas l'obligation – pour le Gouvernement de mettre à jour la liste bruxelloise à la lumière des observations formulées ci-dessus concernant l'importance d'une mise à jour périodique des listes (observation 10.4).

À la question de savoir si cette double demande d'avis est imposée intentionnellement, le délégué a confirmé qu'il s'agissait d'une erreur. Il convient d'y remédier.

Article 8

18.1. L'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet habilite le Gouvernement à prendre des mesures de police en vue d'assurer l'effectivité des interdictions visées à l'article 7, paragraphe 1, du règlement EEE et à l'article 8, § 1^{er}, de l'avant-projet, et énumère à cet égard un certain nombre de mesures de police. Selon l'exposé des motifs, cette énumération n'est pas limitative.

Bien qu'il puisse être admis que toutes les mesures ne sont pas entièrement prévisibles, force est de constater que la liste en projet soulève des questions quant à la portée des mesures visées et, par conséquent, quant à l'ampleur de la délégation au Gouvernement. Par exemple, on n'aperçoit pas clairement si les mesures en question s'entendent comme des mesures individuelles (comme dans le cas de la « pose de scellés »), ou si elles impliquent l'adoption de mesures réglementaires (comme le suggère la formulation, vague, « imposer des normes de conduites » en vue de prévenir l'introduction ou la propagation d'espèces, qui est si large que cette délégation ferait en grande partie double emploi avec l'avant-projet d'ordonnance lui-même).

Dès lors, il y a lieu de mieux exprimer la portée des mesures énumérées dans l'avant-projet et il convient à tout le moins d'établir une distinction claire entre les mesures individuelles et les mesures réglementaires.

Cette observation vaut également pour l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2.

18.2. La section de législation relève en outre que l'avant-projet n'a prévu aucune garantie pour préserver les droits des personnes contre lesquelles est prise une mesure de police. Si, malgré le silence de l'exposé des motifs, on peut admettre que les mesures de police mentionnées à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet sont de nature conservatoire ⁴⁴, cela n'enlève rien au fait que la plupart de ces mesures peuvent être très radicales ⁴⁵. Ainsi, ordonner la cessation totale ou partielle d'une exploitation ou d'une activité (4°) a indéniablement des répercussions sur la possibilité pour la personne concernée d'obtenir des revenus. Il en va de même pour la pose de scellés (2°), tandis que l'obligation de remise ou d'élimination de certains spécimens (1°) peut avoir un impact émotionnel lourd lorsqu'il s'agit d'animaux de compagnie. Par ailleurs, il convient de tenir compte du fait que, d'un point de vue taxonomique, il peut y avoir des contestations quant à l'appartenance ou non des spécimens visés à une espèce exotique envahissante figurant sur l'une des listes.

⁴⁴ Cependant, on n'aperçoit pas clairement si cela vaut aussi pour les « normes de conduite » en vue de prévenir l'introduction ou la propagation d'espèces mentionnées à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, 7°, de l'avant-projet, ce qui semble plutôt être une préoccupation constante. Il en va de même pour l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, 5°, si ce n'est que l'aspect « réglementer le commerce intérieur » doit en tout cas être omis en raison de la répartition des compétences (observation 5.4), de sorte que la question se pose uniquement en ce qui concerne les mesures relatives au transport.

⁴⁵ Comparer avec l'avis C.E. 54.879/1 du 24 janvier 2014 sur un avant-projet devenu le décret de la Région flamande du 25 avril 2014 'betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning', observation 20 et l'avis C.E. 50.981/3 du 27 mars 2012 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande et de la Région flamande du 12 juillet 2013 'betreffende het onroerend erfgoed', observation 64.

À la lumière des exigences en termes de protection de la vie privée conformément à l'article 22 de la Constitution, à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (ci-après : CEDH) et à l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : Charte), ainsi qu'en termes de protection du droit de propriété, telle qu'elle est prévue à l'article 1 du premier protocole additionnel à la CEDH et à l'article 17, paragraphe 1, de la Charte, et en termes de liberté de commerce, telle qu'elle est garantie par l'article 16 de la Charte et l'article 6, § 1^{er}, IV, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, les mesures de police précitées doivent être entourées des garanties procédurales et matérielles nécessaires⁴⁶, dans le respect des intérêts des personnes dont la situation est influencée défavorablement par ces mesures. Dans ce contexte, il semble approprié de prévoir un régime similaire à celui des articles 21 et 22 du code du 25 mars 1999, de sorte que les mesures provisoires soient confirmées ou levées à court terme et puissent être aisément contestées par les personnes intéressées.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, et l'article 23 de l'avant-projet.

18.3. En outre, il convient de clarifier le rapport entre l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet et les articles 20 à 22 du code du 25 mars 1999. Ces articles règlent les mesures pouvant être prises pour prévenir les dommages environnementaux causés par des activités professionnelles, notamment à l'occasion de « toute dissémination volontaire dans l'environnement ou tout transport d'espèces exotiques envahissantes ». On observe donc un certain chevauchement avec l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet. Si cela ne soulève pas d'objection juridique en soi, la section de législation recommande cependant que l'articulation entre les deux régimes soit précisée.

Il en va de même pour l'articulation avec la saisie administrative qui, selon l'article 23 de l'avant-projet, peut porter sur des espèces animales et végétales qui font l'objet d'une infraction à l'interdiction mentionnée à l'article 8, § 1^{er}, dès lors que cette disposition renvoie d'une part à l'article 5, §§ 1^{er} et 5, du code du 25 mars 1999, mais contient d'autre part une délégation au Gouvernement lui permettant de déterminer, éventuellement de manière dérogatoire, comment il est procédé à la saisie administrative.

Lors de l'harmonisation des deux régimes, il conviendra également de tenir compte de ce qui a été exposé dans l'observation 18.2 sur la nécessité de prévoir une protection juridique équivalente dans le cadre de cet avant-projet.

⁴⁶ Voir, dans le contexte du droit de propriété, l'avis C.E. 51.723/1/V du 11 septembre 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 27 décembre 2012 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, Cites, santé des animaux et protection de la santé des consommateurs', observation 7.2.

18.4. L'exigence selon laquelle le Gouvernement doit, lorsqu'il prend des mesures de police, respecter les « règles de répartition des compétences et [le] principe de proportionnalité » semble être simplement un rappel de normes supérieures qui s'appliquent de toute façon :

- premièrement, tout acte du gouvernement, y compris une mesure de police, doit toujours respecter les règles répartitrices de compétences prévues par la Constitution, la loi spéciale du 8 août 1980 et la loi spéciale du 12 janvier 1989 ;
- deuxièmement, toute mesure de police doit respecter le principe de proportionnalité, ce principe ayant été défini comme suit dans l'avis 68.936/AG du 7 avril 2021 par l'assemblée générale de la section de législation :

« Le principe de proportionnalité est (...) un principe général en matière de limitations des droits fondamentaux. (...) Traditionnellement, on considère que ces limitations sont soumises à trois conditions : celles d'adéquation, de nécessité et de proportionnalité au sens strict. Les restrictions aux droits fondamentaux doivent être adéquates pour atteindre le but légitime poursuivi, elles doivent être nécessaires pour atteindre ce but, ce qui est parfois défini comme étant l'exigence du moyen le moins intrusif (doctrine dite '*least restrictive alternative*') et, enfin, elles doivent être proportionnées au sens strict, ce qui implique une mise en balance des intérêts en cause : il doit exister un équilibre raisonnable, ou '*fair balance*', entre, d'une part, la protection des libertés et droits fondamentaux individuels et, d'autre part, l'intérêt sociétal qui est servi par la limitation »⁴⁷.

Sauf à attribuer une portée spécifique à cette référence aux règles répartitrices de compétences et au principe de proportionnalité, ce qui ne ressort en tout cas pas de l'exposé des motifs, cette référence n'a pas sa place dans le dispositif et doit être supprimée.

18.5. La portée de la signification du mot « remise » à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, 1^o, de l'avant-projet doit être expliquée. Interrogé sur ce point, le délégué a répondu qu'il s'agit de « l'abandon volontaire à titre gratuit en vue de destruction ou gestion spécifique », mais cette explication va à l'encontre du caractère obligatoire qui découle de la qualification de cette mesure en tant que mesure de police.

18.6. À l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, 2^o, de l'avant-projet, il y a lieu de préciser exactement ce qui peut être scellé, dès lors qu'il ne semble pas qu'il s'agisse des spécimens eux-mêmes, mais plutôt des autres biens des personnes concernées. À cet égard, s'il devait s'agir aussi de locaux destinés à l'habitation, il faudrait prendre en considération, outre le droit de propriété qui est intrinsèquement limité dans le cas d'une pose de scellés, les autres droits fondamentaux des occupants, tels que le droit au logement et le droit au respect de la vie privée.

⁴⁷ 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 75. Voir aussi l'avis C.E. 72.426/2 du 14 décembre 2022 sur une proposition de loi 'modifiant la Nouvelle loi communale en vue de garantir notamment la liberté de manifester', observation 2, et la jurisprudence abondante du Conseil d'État, section du contentieux administratif (voir, par exemple, C.E., 15 mai 2014, n° 227.421, la S.P.R.L. Buka 2000 c. la ville d'Anvers ; C.E., 29 juillet 2014, n° 228.130, la S.P.R.L. HS-Trading c. la commune de Maasmechelen).

18.7. À la question de savoir pourquoi l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, 5° à 7°, de l'avant-projet ne concerne que les espèces exotiques envahissantes inscrites sur la liste de l'Union ou la liste nationale et non les espèces figurant sur la liste bruxelloise, le délégué a répondu qu'il s'agissait d'une erreur et que le champ d'application de ces dispositions sera étendu aux espèces exotiques envahissantes figurant sur la liste bruxelloise.

La section de législation en prend acte.

Article 9

19.1. Il ressort de l'article 9, § 2, de l'avant-projet que des données à caractère personnel (à savoir l'identité et les coordonnées du notifiant) seront traitées.

Eu égard à l'article 22 de la Constitution, selon lequel tout traitement de données à caractère personnel et, plus généralement, toute ingérence dans le droit à la vie privée, est soumis au respect du principe de légalité formelle, il s'impose que le législateur ordonnancier fixe lui-même au moins les « éléments essentiels » du traitement de données à caractère personnel prévu par l'avant-projet ⁴⁸.

À cet égard, la section de législation considère 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 données ⁴⁹.

Le délégué a confirmé que le régime en projet sera complété sur ce point.

19.2. Interrogé quant aux différents délais dans lesquels il faut répondre à l'obligation de notification, selon l'article 9, § 1^{er}, de l'avant-projet, le délégué a répondu :

« Il s'agit d'un délai graduel en fonction de la situation. Pour les animaux de compagnie détenus par des personnes privées, il y a lieu de leur laisser un temps raisonnable pour faire cette notification. On explique cela par le fait que l'information, sensibilisation, contact de public cible peut prendre du temps lorsqu'il s'agit de simple citoyen.

Dans le deuxième cas, 3 mois vise les stocks commerciaux liés à des sociétés que l'on peut relativement bien cibler. Les professionnels du secteur seront mis au courant et c'est pour ça que l'on a prévu un délai adéquat selon nous.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Avis C.E. 68.936/AG, observation 101. 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.

Enfin, pour le délai de 30 jours, cela est lié au fait que pour que cette liste l'alerte soit efficace, il faut que l'information soit rapidement transférée à Bruxelles Environnement. Au plus vite on a l'information, au plus vite on peut prendre les mesures adéquates. Ce délai nous paraissait remplir cet impératif ».

Alors que l'on peut admettre, à l'instar du délégué, que compte tenu notamment du caractère pénal de l'infraction à l'article 9 de l'avant-projet (voir l'article 22), un délai plus long est recommandé pour les citoyens, la question se pose de savoir s'il n'en va pas de même pour les citoyens qui sont propriétaires d'une espèce exotique envahissante figurant sur la liste d'alerte.

Si la différence de traitement n'est pas éliminée, elle devra par conséquent être mieux justifiée au regard du principe d'égalité.

19.3. À la question de savoir pourquoi, aux termes de l'article 9, § 3, de l'avant-projet, Bruxelles Environnement doit informer le notifiant seulement de la réception des informations supplémentaires demandées, et pas de la réception de la notification initiale, le délégué a répondu :

« Bruxelles Environnement n'a pas jugé indispensable d'avoir cet accusé de réception mais si cela participe à une meilleure gestion envers le citoyen, un tel accusé de réception peut être ajouté ».

Vu les sanctions pénales qui sont liées à la méconnaissance de l'obligation de notification, il est effectivement recommandé de l'ajouter.

19.4. L'article 9, § 5, de l'avant-projet fait en grande partie double emploi avec l'article 29. Afin d'éviter les répétitions, ces dispositions doivent être fusionnées, et les auteurs de l'avant-projet vérifieront s'il est opportun d'étendre la possibilité de notification réglée par ces dispositions aux espèces figurant sur la liste d'alerte.

19.5. En ce qui concerne cette liste d'alerte, on rappellera enfin l'observation formulée au point 13 concernant la définition d'« espèce exotique envahissante ». On évitera de donner l'impression que les espèces figurant sur la liste d'alerte ont le même statut que les espèces inscrites sur la liste bruxelloise.

Article 10

20.1. L'article 10, § 1^{er}, de l'avant-projet détermine les mesures de police pouvant être prises par le Gouvernement qui sont « nécessaires à la prévention de l'introduction et/ou de la propagation non intentionnelle, y compris, le cas échéant, par négligence grave, des espèces inscrites sur la Liste UE, la Liste nationale ou la Liste bruxelloise ».

Or, on n'aperçoit pas clairement comment l'introduction ou la propagation non intentionnelle par négligence grave s'articule avec la notion de « [d]étenir intentionnellement une espèce exotique envahissante » qui, selon l'article 3, 9° de l'avant-projet, inclut aussi l'hypothèse d'« être propriétaire ou posséder une espèce exotique envahissante [...] lorsqu'on [...] devrait savoir que l'espèce concernée est présente ». Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu :

« Les termes de 'négligence grave' trouvent leur source dans le règlement UE article 7.2. Nous devons prévoir quelque chose ici pour prendre 'toutes les mesures nécessaires' d'où cette possibilité dans cet article. L'articulation se fera en fonction de l'interprétation que l'on en donnera. Il est peut-être bon d'en préciser les contours dans le commentaire des articles, chose qui peut aisément être fait ».

Il est recommandé de clarifier le rapport entre la possession non intentionnelle et la possession intentionnelle d'espèces exotiques envahissantes répertoriées sur une liste.

20.2. Il apparaît au Conseil d'État que les « mesures de police » pouvant être prises doivent être très similaires, indépendamment de la question de savoir s'il y a intention ou non, et ce compte tenu des risques contre lesquels elles sont censées protéger. Cependant, les listes de mesures contenues aux articles 8, § 1^{er}, alinéa 2, et 10, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet ne semblent concorder que partiellement. Il y a lieu de justifier les différences entre les deux listes dans l'exposé des motifs.

Article 11

21. Aux termes de l'article 11, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet, les activités soumises à l'obligation de permis, visées à l'article 8, paragraphe 1, du règlement EEE, ne peuvent être autorisées que moyennant le respect des conditions visées à l'article 8, paragraphe 2, du règlement précité.

Cette référence est incomplète, dès lors qu'un certain nombre de conditions sont inscrites à l'article 8, paragraphe 3, du règlement EEE. Cela étant, la section de législation déconseille en principe de pourvoir à l'exécution de dispositions réglementaires par simple référence, dès lors que cela ne garantit pas l'exécution effective de ces dispositions en droit interne. Cette observation est d'autant plus pertinente lorsque le règlement laisse une certaine marge d'appréciation aux États membres, comme c'est le cas en l'espèce. Ainsi, l'article 8, paragraphe 2, du règlement EEE requiert entre autres que les activités soient menées par du personnel possédant les qualifications requises⁵⁰ prévues par les autorités compétentes.

⁵⁰ Il est à noter que l'avant-projet ne prévoit pas non plus de délégation au Gouvernement qui lui permettrait de déterminer ces qualifications. La délégation prévue à l'article 20 de l'avant-projet concerne seulement la mise en place de systèmes de formation et de certification, et non la fixation du niveau spécifique de qualifications requis en vue de l'application de l'article 8, paragraphe 2, du règlement EEE.

Il s'ensuit qu'une simple référence à l'article 8, paragraphes 2 et 3, du règlement EEE ne peut suffire, et que ces dispositions réglementaires doivent faire l'objet d'une mise en œuvre plus claire dans la disposition en projet ⁵¹.

Article 12

22.1. À la question de savoir quelles sont précisément les « conditions » dont fait état l'article 12, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« Logiquement, il doit s'agir des conditions visées à l'article 8, paragraphes 2 et 3 du Règlement EEE.

De fait, l'article 12 § 1 de l'avant-projet implémente le prescrit de l'article 9 du Règlement. L'article 9 du Règlement prévoit que le permis peut être délivré sous réserve du respect des conditions visées à l'article 8, paragraphes 2 et 3 du Règlement. Le commentaire de l'article 12 de l'avant-projet le confirme, en ce qu'il indique que l'article 12 'renvoie aux conditions visées à l'article 9 du Règlement ainsi qu'à l'autorisation préalable nécessaire de la Commission européenne' ».

Afin d'améliorer la lisibilité de l'article 12, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet, il serait préférable de le reformuler comme suit, l'autorisation préalable de la Commission étant logiquement une des conditions qui doivent être remplies :

« Ces activités peuvent uniquement être autorisées si les conditions visées à l'article 9 du même règlement sont remplies ».

22.2. Selon le délégué, le segment de phrase « tel que visé au § 2 » figurant à l'article 12, § 4, alinéa 2, de l'avant-projet renvoie à l'article 9, paragraphe 2, du règlement EEE. Dès lors que l'application de l'article 9, paragraphe 2, du règlement EEE ressort déjà à suffisance de l'alinéa 1^{er} du paragraphe 4 et que le segment de phrase « tel que visé au § 2 » est uniquement source de confusion, il convient de le supprimer.

Article 17

23.1. À l'article 17, § 4, de l'avant-projet, on remplacera les mots « le [du] Gouvernement » par les mots « [de] la Région de Bruxelles-Capitale ». En effet, le gouvernement n'est qu'un organe de la personne morale qu'est la Région de Bruxelles-Capitale.

⁵¹ Voir, dans le même sens, l'avis C.E. 65.222/4, p. 7, observation 1. Voir aussi l'avis C.E. 59.810/1/V du 16 septembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté royal du 17 novembre 2016 'fixant la procédure et les conditions pour délivrer, suspendre ou retirer un permis d'importation, d'exportation ou de transit d'espèces exotiques envahissantes préoccupantes pour l'Union européenne', observation 5.1.1.

23.2. L'indemnisation n'est prévue que dans le cadre de mesures d'éradication rapide. Il apparaît au Conseil d'État que d'autres mesures de l'avant-projet, en particulier certaines mesures de police visées aux articles 8, § 1^{er}, alinéa 2 et 10, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet peuvent également donner lieu à des dommages causés aux propriétés publiques ou privées, sans générer un régime de responsabilité particulier. Les auteurs de l'avant-projet doivent justifier cette différence de traitement dans l'exposé des motifs au regard du principe d'égalité.

23.3. L'article 17, § 7, alinéa 2, de l'avant-projet fait mention des mesures d'éradication visées à l'article 18, alors que cette disposition ne concerne que les mesures de gestion. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu :

« Cela est une coquille suite à des adaptations. Cela sera prévu dans un arrêté du Gouvernement ».

En conséquence, le segment de phrase « une des mesures d'éradication visées à l'article 18 de la présente ordonnance » sera remplacé par les mots « les mesures d'éradication, fixées conformément au paragraphe 1^{er} ».

23.4. Selon le texte néerlandais de l'article 17, § 8, de l'avant-projet, cette disposition concerne les espèces exotiques envahissantes inscrites sur la liste nationale ou la liste bruxelloise, alors que le texte français de cette disposition ne concerne que les espèces inscrites sur la liste bruxelloise. On observe la même discordance entre les deux versions linguistiques dans le commentaire que l'exposé des motifs consacre à l'article 17.

Le délégué a fait savoir que le dispositif ne concerne que les espèces exotiques envahissantes inscrites sur la liste bruxelloise et que c'est donc la version française qui est correcte. On corrigera par conséquent le texte néerlandais.

Article 21

24.1. À la question de savoir qui pourra faire usage du pouvoir d'expropriation inscrit à l'article 21 de l'avant-projet et quelle réglementation précise ce pouvoir d'expropriation, le délégué a répondu :

« Cela n'a pas été précisé mais il s'agirait dans la plupart des cas de Bruxelles Environnement ou la région bruxelloise ».

En vertu du principe de légalité inscrit à l'article 16 de la Constitution et à l'article 79 de la loi spéciale du 8 août 1980, combiné avec l'article 38 de la loi spéciale du 12 janvier 1989, il appartient au législateur régional bruxellois, en ce qui concerne les matières pour lesquelles la Région de Bruxelles-Capitale est matériellement et territorialement compétente, de déterminer les cas dans lesquels une expropriation est possible ainsi que la manière et les modalités selon lesquelles l'expropriation doit avoir lieu.

À cet égard, il incombe au législateur régional bruxellois de désigner lui-même les autorités expropriantes ou d'habiliter le Gouvernement à désigner les autorités pouvant procéder à l'expropriation⁵². Par conséquent, le législateur régional bruxellois ne peut se contenter de définir passivement un pouvoir d'expropriation.

24.2. Il est recommandé d'indiquer, au moins dans l'exposé des motifs, quelle réglementation fixe les modalités de la procédure d'expropriation. Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu :

« Deux lois encadrent le pouvoir d'expropriation à Bruxelles : la loi du 17 avril 1835 'sur l'expropriation pour cause d'utilité publique' et celle du 26 juillet 1962 'relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique'. La loi du 17 avril 1835 organise la procédure d'expropriation dite ordinaire. Sa mise en œuvre, qui impose l'accomplissement de nombreuses formalités, est lourde. C'est pourquoi la loi du 26 juillet 1962, qui simplifie la procédure, a été adoptée. Aujourd'hui, le recours à la loi du 26 juillet 1962 s'est généralisé, à tel point que seule la procédure qu'elle prévoit est encore utilisée en pratique ».

À l'instar du délégué, on peut en effet constater que la procédure d'extrême urgence, réglée par la loi du 26 juillet 1962 'relative à la procédure d'extrême urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique' est la seule procédure qui est appliquée dans la pratique par les autorités expropriantes, sauf procédure spéciale et en l'absence d'un cadre réglementaire régional spécifique⁵³⁻⁵⁴.

Compte tenu de ce qui précède, il appartient aux auteurs de l'avant-projet de vérifier s'il est judicieux d'intégrer à l'article 21 de l'avant-projet une référence à la loi du 26 juillet 1962.

Article 22

25. En ce qui concerne le degré de la peine, l'article 22 de l'avant-projet renvoie exclusivement à l'article 31, § 1^{er}, du code du 25 mars 1999.

Les auteurs de l'avant-projet vérifieront si l'intention est réellement de ne pas rendre applicables les paragraphes 2⁵⁵ et 4⁵⁶ de l'article 31 précité.

⁵² J. VELAERS, *De Grondwet, een artikelsgewijze commentaar*, I, Bruges, La Charte, 2019, 309, n° 27.

⁵³ Le Conseil d'État souligne néanmoins qu'outre les lois des 17 avril 1835 'sur l'expropriation pour cause d'utilité publique' et 26 juillet 1962, il faut également tenir compte de la loi du 10 mai 1926 'instituant une procédure d'urgence en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique'.

⁵⁴ Voir C.C., 18 septembre 2002, n° 131/2002, B.7.

⁵⁵ Cette disposition s'énonce comme suit : « La négligence visée au § 1^{er} est établie par la commission même des faits incriminés, qu'il s'agisse d'un acte ou d'une omission, sauf preuve contraire ».

⁵⁶ Cette disposition s'énonce comme suit : « Dans l'application du présent article, la possibilité prévue par l'article 37ter du Code pénal d'infliger une peine de travail de façon alternative à la peine de prison ou d'amende est privilégiée. La peine prononcée est effective, dissuasive et proportionnée ».

Articles 23 et 41

26.1. Selon l'exposé des motifs, l'article 23 de l'avant-projet prévoit un mécanisme de saisie administrative des espèces exotiques envahissantes qui constituent l'objet d'une infraction à l'ordonnance. Toutefois, dès lors que l'article 23 renvoie à l'article 21 de ce même avant-projet, sa portée n'est pas entièrement conforme à l'intention des auteurs de l'avant-projet.

Interrogé à ce sujet, le délégué a confirmé qu'il s'agit d'une erreur qui sera rectifiée. Cela peut se faire en remplaçant la référence à « l'article 21 » par une référence aux « infractions énumérées à l'article 22 ».

26.2. Toutefois, la section de législation constate que l'article 23 de l'avant-projet se borne à définir les spécimens susceptibles de faire l'objet d'une saisie administrative, sans prévoir la possibilité de confirmation, de contestation ou de levée de cette saisie. Le Gouvernement est ensuite habilité à déterminer les modalités d'exécution de la saisie administrative.

À la question de savoir quelle réglementation précise, le cas échéant, les modalités de ce pouvoir de saisie, le délégué a répondu en ces termes :

« A ce stade, cette disposition 'cadre' se veut volontairement vague. Elle devra ainsi être précisée quant à ses modalités par un arrêté, comme prévu par la disposition. Une telle solution est préférée à ce stade, en ce que les enjeux de la pratique en cette matière ne sont pas encore connus ; ainsi, il est recherché une certaine flexibilité, en vue d'éviter de créer, par cette ordonnance, une procédure complexe qui se révélerait ensuite inadaptée à la pratique.

La réflexion a cependant été poussée aussi plus loin en proposant d'intégrer une disposition sur la saisie d'espèces protégées, ce en modifiant l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 sur la conservation de la nature. En effet, en ce qui concerne la saisie des espèces protégées, l'administration dispose déjà d'une connaissance plus précise des enjeux pratiques d'une telle procédure, -ce qui a ainsi abouti à la création d'un régime bien plus détaillé, qui fait l'objet de l'article 41 du projet d'ordonnance » ;

et :

« Comme déjà mentionné ci-dessus, une telle solution est préférée à ce stade, en ce que les enjeux de la pratique en cette matière ne sont pas encore connus ; ainsi, il est recherché une certaine flexibilité, en vue d'éviter de créer, par cette ordonnance, une procédure complexe qui se révélerait ensuite inadaptée à la pratique ».

On ne peut se rallier au point de vue du délégué. Bien que la crainte d'une procédure trop complexe qui s'avérerait inappropriée à la pratique soit une préoccupation légitime, ce point de vue ne tient pas compte du fait que la saisie administrative constitue une ingérence dans le droit de propriété, ce qui, pour les motifs exposés au point 18.2, requiert de la part du législateur régional bruxellois de l'entourer des garanties procédurales et matérielles nécessaires ⁵⁷.

⁵⁷ Comparer avec l'avis C.E 51.723/1/V, observation 7.2.

Dans cette optique, il y a lieu de préciser la saisie administrative dans l'avant-projet ⁵⁸.

26.3. Interrogé quant à l'articulation entre la saisie administrative, prévue à l'article 23 de l'avant-projet, et la saisie judiciaire, le délégué a répondu ce qui suit :

« La saisie administrative ne sera pratiquée que par les agents chargés de la surveillance et les gardes forestiers de Bruxelles Environnement, seuls ces derniers peuvent également réaliser une saisie judiciaire sur la base du Code d'instruction criminelle car ils sont officiers de police judiciaire, mais sur ordre du Parquet ou du juge d'instruction. Dans la pratique, cette saisie judiciaire n'est donc que rarement appliquée par ces agents.

Si, en droit futur, une espèce est déjà saisie judiciairement (par un officier de police judiciaire), aucune saisie administrative ne sera réalisée par les agents précités ».

Les auteurs de l'avant-projet doivent être conscients de la possibilité d'un concours entre une saisie judiciaire et une saisie administrative, auquel cas il ne faut pas perdre de vue qu'elles n'ont pas nécessairement la même finalité et qu'elles peuvent être instruites selon des procédures différentes.

Si, comme l'indique le délégué, aucune saisie administrative n'est possible lorsqu'un spécimen fait déjà l'objet d'une saisie judiciaire, il serait préférable de le préciser expressément dans l'avant-projet ⁵⁹.

26.4. Ce qui précède vaut également pour la saisie administrative instaurée par l'article 41 de l'avant-projet (article 78/1, § 1^{er}, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012) ⁶⁰.

Article 24

27. Comme l'a confirmé le délégué, un segment de phrase a été omis dans le texte néerlandais de l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet. Plus précisément, le segment de phrase « en vertu de l'article 13, à pénétrer en tout lieu, non constitutif d'un domicile » figurant dans le texte français n'a pas d'équivalent dans le texte néerlandais et fait défaut entre les mots « noodmaatregelen genomen » et « in de zin van artikel 15 van de Grondwet ».

Le texte néerlandais de l'article 24, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet devra être complété en conséquence.

⁵⁸ Voir aussi l'observation 18.3.

⁵⁹ Ce n'est effectivement pas évident. Compte tenu des risques liés aux espèces exotiques envahissantes, il ne paraît pas impensable que certaines mesures de protection, telles que la saisie administrative, s'appliquent en même temps que la saisie judiciaire, ou doivent à tout le moins (à nouveau) être appliquées dès que la saisie judiciaire prend fin.

⁶⁰ Voir aussi l'observation 32.

Article 28

28. L'article 28, § 2, deuxième tiret, de l'avant-projet impose au Gouvernement l'obligation d'élaborer « en concertation avec les opérateurs économiques concernés [des] codes de bonnes pratiques visant à réduire les risques d'introduction et de propagation, intentionnelles ou non, d'espèces exotiques envahissantes reprises ou non sur une des listes visées au chapitre III ».

28.1. En ce qui concerne la portée des codes de bonnes pratiques⁶¹, le délégué a fourni l'explication suivante :

« L'article 28, §2 de l'avant-projet d'ordonnance prévoit l'élaboration, par le Gouvernement, en concertation avec les opérateurs économiques concernés, de codes de bonnes pratiques visant à réduire les risques d'introduction et de propagation, intentionnelles ou non, d'espèces exotiques envahissantes.

Ces codes de bonnes pratiques ne constituent pas, sur la base du seul avant-projet d'ordonnance, une source de droit contraignante.

Il est néanmoins possible que le Gouvernement, lorsqu'il exécutera cette disposition, impose aux opérateurs économiques concernés de respecter ces codes de bonnes pratiques.

Indépendamment de cette possibilité pour le Gouvernement d'imposer le respect de ces codes de bonnes pratiques, ces instruments ne seront quoi qu'il n'en soit pas dépourvu de tout effet. Compte tenu du fait qu'ils seront adoptés en concertation avec des acteurs économiques compétents en matière de gestion des risques liés à la propagation des espèces exotiques envahissantes, ils constitueront des sources de référence en la matière. La méconnaissance de ces codes de bonnes pratiques pourrait s'assimiler à un défaut de prudence et de diligence et, à ce titre, pourrait mettre en cause la responsabilité de ces opérateurs dans le cadre de procédures juridictionnelles.

A noter finalement que la Région de Bruxelles-Capitale a déjà prévu antérieurement, par voie réglementaire, l'adoption de codes de bonnes pratiques. Par exemple, l'adoption de tels codes a été prévue dans un arrêté de Gouvernement du 10 juin 2021 modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 1994 relatif aux conditions générales et à la procédure d'agrément des laboratoires pour la Région de Bruxelles-Capitale. Par cet arrêté modificatif, le Gouvernement a imposé aux laboratoires de respecter des codes de bonnes pratiques. Par un avis n°68.740/1 du 24 février 2021 précédant l'adoption de cet arrêté, la section de législation du Conseil d'Etat a indiqué que ces codes avaient une portée principalement technique, et non politique, en sorte que les secteurs concernés pouvaient se charger de les déterminer. La section de législation a par ailleurs indiqué que, compte tenu de la portée générale de ces codes, ils devraient être publiés et que le mode de publication choisi devait être indiqué au sein de l'arrêté modificatif.

⁶¹ La notion de « codes de bonnes pratiques » figure également à l'article 13, paragraphe 2, du règlement EEE : « 2. Dans un délai de trois ans à compter de l'adoption de la liste de l'Union, chaque État membre élabore et met en œuvre un plan d'action unique ou un ensemble de plans d'action pour s'attaquer aux voies prioritaires qu'il a identifiées conformément au paragraphe 1. Les plans d'action comprennent un calendrier et décrivent les mesures à adopter et, le cas échéant, des actions volontaires et des codes de bonnes pratiques, pour s'attaquer aux voies prioritaires et empêcher l'introduction et la propagation non intentionnelles d'espèces exotiques envahissantes dans l'Union ou au sein de celle-ci ». Il n'apparaît toutefois pas clairement si les codes en question ont un même objectif. Selon le tableau de concordance fourni par le délégué, l'article 28 mettrait en effet plutôt en œuvre l'article 7, paragraphe 2, du règlement EEE.

Ces considérations exprimées par le passé par la section de législation sont en l'espèce parfaitement transposables: les codes de bonnes pratiques auxquels l'avant-projet d'ordonnance fait référence constitueront des normes techniques qui pourront être adoptées en concertation avec les acteurs économiques concernés d'une part, et le Gouvernement qui exécutera l'article 28, §2 de l'avant-projet d'ordonnance pourra préciser au sein du futur arrêté d'exécution le mode de publication des codes de bonnes pratiques ».

Contrairement à ce que soutient le délégué, la portée potentielle des codes de bonnes pratiques est à peine limitée. Il découle uniquement de l'article 28, § 2, deuxième tiret, de l'avant-projet que ces codes doivent avoir pour objet de réduire les risques d'introduction ou de propagation d'espèces exotiques envahissantes. Il peut même s'agir ici d'espèces qui ne figurent sur aucune liste et, partant, qui ne sont pas qualifiées en tant que telles par l'autorité compétente de préoccupantes ou, en ce qui concerne la liste d'alerte, de potentiellement préoccupantes.

28.2. Dans son avis 65.222/4, la section de législation a formulé, concernant une disposition dont l'énoncé est identique à l'article 28, § 2, deuxième tiret, de l'avant-projet, les observations suivantes qui peuvent être reproduites intégralement :

« D'une part, dès lors qu'une obligation de concertation, préalablement à l'élaboration, obligatoire elle-aussi, de 'codes de bonnes pratiques', est ainsi imposée au Gouvernement, il convient de mieux préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par 'opérateurs économiques concernés'.

D'autre part, la notion de 'code de bonne pratique' revêt, en soi, un caractère ambigu. Ainsi, la question se pose de savoir si ces codes auront un caractère réglementaire, ou en d'autres termes, s'ils auront force contraignante et obligatoire et, dans l'affirmative, à l'égard de qui.

Dans l'affirmative, ces codes ne pourront être adoptés que par la voie d'arrêtés du Gouvernement (ou du Ministre compétent, en cas de délégation), et ne pourront être opposés à leurs destinataires qu'en suite de leur publication au Moniteur belge.

Dans la négative, la question se pose de savoir quelles seront leur nature juridique exacte et la forme selon laquelle ils seront adoptés.

Cette question est d'autant plus importante que la méconnaissance du décret en projet et de ses arrêtés d'exécution sera sanctionnée pénalement (articles 22 et 32 de l'avant-projet).

Le texte en projet sera complété aux fins de lever toute ambiguïté sur ce point »⁶².

28.3. À cet égard, le délégué a précisé ce qu'il convient d'entendre par la notion d'« opérateurs économiques concernés » :

« En fonction des espèces ou de la problématique, cela peut être assez divers. Citons par exemple les entreprises de parcs et jardins, les sociétés de type dératisation (visant aussi des EEE), le secteur de la construction (déplacement de terre), les sociétés d'animaux domestiques, le tourisme animalier, etc. ».

Il est recommandé d'intégrer ces précisions dans l'exposé des motifs.

⁶² Avis C.E. 65.222/4, 15.

Article 29

29. Le délégué indique qu'une référence à la liste d'alerte dont il est question à l'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, troisième tiret, sera insérée à l'article 29 de l'avant-projet.

Le Conseil d'État prend acte de cette intention.

Articles 31 et 46

30.1. À la question de savoir pour quel motif l'article 3, 45°, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 recourt à la notion d' « espèce invasive » pour définir l' « espèce exotique envahissante » au sens de l'article 3, 12°, de l'avant-projet, le délégué a répondu ce qui suit :

« ce sont les termes prévus initialement dans l'ordonnance sur la conservation de la nature et comme ces termes sont utilisés à de nombreuses reprises, on a préféré définir ces termes selon la définition partagée ».

Il y a lieu de désapprouver ce procédé. En effet, il accroît le risque de confusion, dès lors que dans le contexte de l'avant-projet, il est conféré à la notion d' « espèce exotique » une autre signification qu'à la notion d' « espèce exotique envahissante » (comparez avec les dispositions énoncées à l'article 3, 11° et 12°, de l'avant-projet).

30.2. Les auteurs de l'avant-projet doivent être conscients du fait que l'article 31 de ce dernier ne se limite pas à une harmonisation terminologique (incomplète) de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 avec l'avant-projet. Dans la formulation actuelle de l'article 3, 45°, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012, la notion d' « espèce invasive » comprend en effet, pour l'application de cette ordonnance, uniquement les espèces (exotiques) envahissantes qui sont explicitement mentionnées dans l'annexe IV de celle-ci. L'article 3, 45°, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 s'inspire en revanche de la notion d' « espèce exotique envahissante » au sens de l'article 3, 12°, de l'avant-projet. Cette notion est plus large et inclut également des espèces qui ne figurent pas explicitement dans la liste de l'Union, la liste nationale ou la liste bruxelloise.

De ce fait, la portée des dispositions de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relatives aux espèces (exotiques) envahissantes risque d'être élargie. Les auteurs de l'avant-projet devront s'assurer que cet élargissement n'entraîne pas d'effets indésirables, la section de législation soulignant d'ores et déjà qu'en raison de l'abandon d'une liste formelle, il n'apparaîtra plus clairement quelles espèces sont couvertes ou non par la notion d' « espèce (exotique) envahissante » pour l'application de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012, ce qui pourrait être source d'insécurité juridique.

Si les auteurs de l'avant-projet entendent ne pas toucher à la portée de la notion d' « espèce exotique envahissante » pour l'application de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012, il ne peut suffire de faire une simple référence à la notion d' « espèce exotique envahissante » au sens de l'article 3, 12°, de l'avant-projet. On peut éventuellement envisager la définition suivante :

« espèce exotique envahissante inscrite sur la liste de l'Union, la liste nationale ou la liste bruxelloise : une espèce inscrite sur l'une des listes visées à l'article 3, 21° à 23° de

l'ordonnance du [DATE] relative à la prévention et à la gestion de l'introduction et de la propagation des espèces exotiques envahissantes ; ».

30.3. Une observation similaire peut être formulée à l'égard de l'article 46, premier tiret, de l'avant-projet ⁶³.

Articles 38 à 41

31. La manière dont les articles de la section 5 du chapitre 3 du titre III de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 sont abrogés et remplacés est source de confusion.

Il serait plus clair de remplacer à l'article 38 de l'avant-projet l'ensemble de la section 5 du chapitre 3 du titre III de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 par une nouvelle section 5 « saisie administrative » constituée des articles qui sont actuellement insérés par l'article 41 de l'avant-projet, si ce n'est qu'ils devront être renumérotés en articles 77 et 78 ⁶⁴.

L'annexe IV de cette ordonnance devra alors être abrogée par une disposition distincte, à insérer entre les articles 44 et 45 de l'avant-projet.

Article 41

32.1. Interrogé sur la portée de l'article 78/1, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 et sur son articulation avec l'article 23 de l'avant-projet, le délégué a donné la réponse suivante :

« Ces deux articles visent des régimes de saisie administrative différents en termes de champ d'application : l'article 23 de l'ordonnance crée un régime spécifique de saisie administrative liée à l'objet de l'ordonnance, soit aux espèces exotiques envahissantes. Ce régime devra cependant être précisé par arrêt (cf. supra).

L'article 41 constitue quant à lui une modification de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 relative à la conservation de la nature, en vue d'y intégrer un régime spécifique de saisie administratives des espèces animales ou végétales protégées en vertu de ladite ordonnance. En effet, à l'heure actuelle, l'ordonnance ne contient pas de base légale qui permette aux agents de Bruxelles Environnement de saisir sur la base de l'ordonnance. Dès lors les agents de Bruxelles Environnement disposent de deux options face à un spécimen d'espèces détenu en contravention à ces dispositions : soit transférer le dossier au parquet pour suites utiles (saisie et confiscation pénales) ; soit, si les faits constatés par les agents constituent, outre une infraction à l'ordonnance du 1^{er} mars 2012, une infraction à la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, ils peuvent procéder à la saisie sur la base de l'article 34quater de cette loi. Cette façon de procéder - par combinaison de dispositions de textes législatifs différents - n'est toutefois pas optimale notamment sur le plan de la sécurité juridique. C'est ainsi qu'il a été jugé opportun de créer un régime spécifique de saisie dans l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 ».

⁶³ Voir aussi l'observation 35.

⁶⁴ Bien entendu, il conviendra dès lors d'adapter la numérotation des références croisées à ces dispositions.

32.2. Interrogé sur la portée du segment de phrase « Sauf urgence » figurant à l'article 78/1, § 2, alinéa 2, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012, le délégué a répondu que « [l]a locution 'Sauf urgence' du §2 est un rappel de la jurisprudence du Conseil d'Etat concernant l'exception au principe audi alteram partem ».

Abstraction faite de la constatation que les segments de phrase « sauf urgence » dans le texte français et « behalve in noodgevallen » dans le texte néerlandais n'ont pas la même portée, la section de législation rappelle qu'il existe d'autres hypothèses dans lesquelles l'obligation d'entendre ne doit pas être respectée malgré son applicabilité de principe. On peut penser à la circonstance que l'intéressé ne peut pas être joint dans un délai raisonnable, que l'autorité dispose d'une compétence liée ou que les faits sont susceptibles d'être constatés d'une manière évidente.

Dans la formulation actuelle de l'article 78/1, § 2, alinéa 2, en projet, de l'ordonnance précitée, l'obligation d'entendre devra, dans ces cas, encore être respectée. Il revient aux auteurs de l'avant-projet de vérifier si telle est l'intention. Si, en revanche, l'intention est de simplement rappeler l'application de l'obligation d'entendre, ainsi que l'interprète le Conseil d'État, section du contentieux administratif, ce rappel a sa place, non pas dans le dispositif, mais dans l'exposé des motifs.

32.3. En ce qui concerne l'articulation avec la saisie judiciaire, on se reportera à l'observation 26.3.

Article 43

33. Consécutivement à l'article 43 de l'avant-projet, l'interdiction mentionnée à l'article 88, § 1^{er}, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 ne s'appliquera plus aux espèces (animales) exotiques envahissantes. Cela découle de la limitation du champ d'application de l'interdiction contenue dans cette disposition aux espèces (animales) qui sont explicitement protégées par l'ordonnance précitée. Il en résulte toutefois que, comme l'a confirmé le délégué, les moyens de capture et de mise à mort et les modes de transport mentionnés dans l'annexe VI de cette ordonnance pourront être utilisés à l'égard d'espèces (animales) exotiques non envahissantes qui ne sont pas protégées par l'ordonnance du 1^{er} mars 2012. À la question de savoir si cela correspond à l'intention des auteurs de l'avant-projet et comment cela peut se concilier avec l'article 7bis, alinéa 2, de la Constitution, le délégué a répondu comme suit :

« Dans une approche biocentrée, il conviendrait d'amender l'article 88 de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012, pour ajouter que l'interdiction de capture et de mise à mort vise également les espèces animales exotiques non invasives qui ne sont pas expressément protégées par l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 ».

On peut se rallier à ce point de vue.

Article 45

34. À l'article 45 de l'avant-projet, il convient d'apporter les modifications suivantes :

- au point a), les mots « poisons et appâts » seront remplacés par les mots « poisons et appâts empoisonnés ou anesthésiques » ;
- au point c), les mots « poisons et appâts » seront remplacés par les mots « filets, pièges-trappes, appâts empoisonnés ou tranquillisants » ; et
- les points c) et d) de l'énumération seront renumérotés en points b) et c).

Article 46

35.1. Par analogie avec l'observation formulée au point 30.2, il résulte de l'article 46, premier tiret, de l'avant-projet que pour la notion d'« espèces exotiques envahissantes », l'ordonnance du 20 juin 2013 peut aussi faire l'objet de discussions sur le point de savoir quelles espèces sont ou non comprises dans la notion d'« espèce (exotique) envahissante » pour l'application de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012.

Ce point est problématique dès lors que l'article 9 de l'ordonnance du 20 juin 2013 fait mention des espèces invasives et que la méconnaissance de cet article est sanctionnée pénalement (article 22 de l'ordonnance du 20 juin 2013). L'article 9 de l'ordonnance du 20 juin 2013 risque de ne plus respecter le principe de légalité en matière pénale et le principe de prévisibilité de l'incrimination qui en découle, étant donné qu'il n'est plus fait référence à une liste énumérant clairement les espèces exotiques visées pour définir la notion d'« espèce exotique envahissante ».

Les auteurs de l'avant-projet devront réexaminer l'article 46, premier tiret, à la lumière de cette observation.

35.2. En insérant les mots « l'article 1 [lire : l'article 1^{er}], ainsi que » à l'article 22 de l'ordonnance du 20 juin 2013, l'article 46, quatrième tiret, de l'avant-projet rend l'infraction à l'article 1^{er} de cette ordonnance punissable.

L'article 1^{er} de l'ordonnance du 20 juin 2013 s'énonce comme suit :

« La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution et transpose la Directive 2009/128/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 instaurant un cadre d'action communautaire pour parvenir à une utilisation des pesticides compatible avec le développement durable.

La présente ordonnance vise à réduire les risques et les effets des pesticides sur la santé humaine et sur l'environnement, notamment en interdisant l'utilisation des pesticides les plus dangereux, en veillant à ce que l'utilisation des pesticides se fasse sans porter atteinte à la santé humaine et à l'environnement et en encourageant le recours à la lutte intégrée contre les ennemis des cultures et à des méthodes ou techniques de substitution, telles que les moyens non chimiques alternatifs aux pesticides.

Le Gouvernement peut déterminer les pesticides dont l'utilisation est interdite en raison des risques qu'ils représentent pour la santé humaine ou pour l'environnement ».

À la question de savoir pourquoi l'infraction à l'article 1^{er} de l'ordonnance est rendue punissable, le délégué a donné la réponse suivante :

« C'est pour assurer la compatibilité entre les textes vu que certains produits sont interdits dans le cadre de la gestion des EEE (principalement végétales) et qu'il faut pouvoir opérer un contrôle (et donc sanctionner le cas échéant) si ces produits étaient utilisés » ;

et :

« En réalité il n'est visé que le troisième alinéa de cet article :

‘Le Gouvernement peut déterminer les pesticides dont l'usage est interdit en raison des risques qu'ils présentent pour la santé humaine ou pour l'environnement’ ».

On adaptera en conséquence l'article 46, quatrième tiret, de l'avant-projet.

35.3. Le mot « negeert » ne figure pas dans le texte néerlandais de l'article 22 de l'ordonnance du 20 juin 2013. Il convient donc de reformuler l'article 46, quatrième tiret, de l'avant-projet comme suit :

« in artikel 22 worden de woorden ‘de artikelen 6 tot en met 12’ vervangen door de woorden ‘artikel 1, alsmede de artikelen 6 tot en met 12’ ».

Annexe

36. La phrase « Reprendre les espèces invasives listées à l'Annexe IV de l'ordonnance nature et en expurger celles qui figurent déjà sur la Liste UE », qui n'a d'ailleurs pas d'équivalent dans le texte néerlandais, n'a pas de portée normative et doit être omise.

Observations finales

37.1. Le texte de l'avant-projet mérite un examen approfondi sur le plan de la correction de la langue. Ainsi, le texte s'écarte sur un certain nombre de points du texte du règlement EEE ou de l'accord de coopération EEE, les textes français et néerlandais ne concordent pas toujours ou plusieurs dispositions de l'avant-projet ne sont pas rédigées avec le soin ou la précaution requis, ce à quoi il convient de remédier. Les quelques exemples suivants sont donnés à titre d'illustration.

En ce qui concerne les discordances entre le texte de l'avant-projet et les normes juridiques supérieures qu'il tend à mettre en œuvre :

- l'utilisation de la notion de « EU-lijst »/« liste EU » dans l'avant-projet, alors que le règlement EEE et l'accord de coopération EEE recourent à la notion de « Unielijst »/« liste de l'Union » ;
- l'utilisation de la notion de « toezicht » dans le texte néerlandais du chapitre VII alors que le règlement EEE et l'accord de coopération EEE recourent à la notion de « surveillance ».

En ce qui concerne les discordances entre le texte français et le texte néerlandais :

- voir les observations 16.3, 23.4, 27 et 32.2.

En ce qui concerne le manque de soin ou de précaution :

- dans le texte néerlandais de l'article 3, 5°, de l'avant-projet, on remplacera la référence à « artikel 3, 12) » du règlement EEE par une référence à « artikel 3, 15) » du même règlement ;
- l'utilisation, dans le texte néerlandais, du segment de phrase « uitheemse soorten die van belang zijn voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest » au lieu de « voor het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest zorgwekkende invasieve uitheemse soorten » ;
- l'utilisation, dans le texte néerlandais, de la notion de « houdt » à l'article 9, § 1^{er}, phrase introductive, de l'avant-projet, en dépit du choix de la notion de « bezitten » à l'article 3, 9° ;
- l'utilisation du mot « wijdverbreid » et le segment de phrase « die op grote schaal worden verspreid » au lieu de « wijdverspreid » dans la version néerlandaise de, respectivement, l'article 9 et l'article 18 de l'avant-projet ;
- à l'article 12 de l'avant-projet, on modifiera la numérotation du paragraphe 6 en paragraphe 5 ;
- l'utilisation de l'abréviation « IUS » dans l'intitulé de l'article 10 « Het voorkomen van de onopzettelijke introductie en verspreiding van IUS'en », alors que cette abréviation n'a pas été définie dans le texte néerlandais ⁶⁵ ;
- l'absence d'intitulé néerlandais pour le chapitre XVII de l'avant-projet ;
- la mention, dans le texte néerlandais, de « leden » au lieu de « paragrafen » à l'article 78/1, § 4, en projet, de l'ordonnance du 1^{er} mars 2012 ;
- dans le texte néerlandais des articles 32 et 33 de l'avant-projet, on remplacera le mot « Bij » par le mot « In » ;
- l'utilisation, dans le texte néerlandais, du mot « besluit » au lieu de « ordonnantie » à l'article 48 de l'avant-projet ;
- l'utilisation de la désignation « Règlement (UE) n° 1143/2014 » dans diverses dispositions, en dépit de la définition de la notion de « Règlement EEE » donnée à l'article 3, 1°, de l'avant-projet ;

⁶⁵ Cette imprécision peut être levée par l'insertion de cette abréviation à l'article 3, 12°, de l'avant-projet, comme c'est le cas dans la version française de cette disposition.

- l'utilisation de la notion de « binnenbrengen » dans le texte néerlandais de plusieurs dispositions, en dépit de la définition de la notion d' « introductie » donnée à l'article 3, 20°, de l'avant-projet.

37.2. Des améliorations sont également possibles du point de vue de la technique législative. Sans être exhaustive, la section de législation pointe notamment les éléments suivants :

- chaque intitulé d'une division groupant des articles doit être précédé d'un niveau de groupement (chapitre, section, sous-section) et suivi d'un numéro ;
- si des titres sont prévus pour les articles individuels, il faut y recourir d'une manière cohérente ; pour éviter l'impression de titres flottants, tels qu'ils apparaissent dans les chapitres IV et VII de l'avant-projet, il faut en outre indiquer d'abord le numéro de l'article, et ensuite seulement l'intitulé de celui-ci ⁶⁶ ;
- il est déconseillé d'utiliser des tirets plutôt que des numéros ou lettres, à l'instar des articles 3, 9°, 28 et 46 de l'avant-projet, dès lors qu'ils compliquent l'identification des divisions de l'énumération et augmentent le risque d'erreurs lors de références ou de modifications ⁶⁷ ;
- l'utilisation tant du pluriel que du singulier, comme à l'article 24, § 2, alinéa 2, de l'avant-projet, est superflue, dès lors qu'elle ressort clairement du contexte et complique inutilement le texte du dispositif.

37.3. Enfin, il est recommandé de faire référence aux dispositions de la législation européenne conformément à la terminologie européenne, les articles étant divisés en paragraphes, eux-mêmes divisés en alinéas. Ainsi, il ne faut pas viser, à l'instar par exemple de l'article 8, § 1^{er}, de l'avant-projet, « l'article 7.1 du Règlement EEE » mais « l'article 7, paragraphe 1, du Règlement EEE ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

⁶⁶ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 64, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁶⁷ *Ibid.*, recommandation n° 59.