

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 oktober 1998 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Renovatie, Natuurbehoud en Openbare Netheid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende de bestraffing van overtredingen inzake leefmilieu", heeft op 3 november 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Rénovation, de la Conservation de la nature et de la Propreté publique de la Région de Bruxelles-Capitale, le 26 octobre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet d'ordonnance "relative à la répression des infractions en matière d'environnement", a donné le 3 novembre 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt de volgende motivering gegeven :

"L'urgence est motivée par le fait que, en l'état actuel de la mise en oeuvre les procédures pénales prévues pour la répression des infractions aux dispositions environnementales, les dispositions protectrices de l'environnement sont en pratique totalement privées de leurs effets préventif et répressif.

En effet dans la plus grande majorité des cas, voire la quasi totalité des cas, le ministère public classe sans suite les procès-verbaux dressés par l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement en constatation des infractions aux dispositions environnementales.

Les comportements polluants et nuisibles à l'égard de l'environnement ne peuvent donc être efficacement sanctionnés, et sont de la sorte encouragés à perdurer, la simple rédaction d'un procès-verbal, qui n'aura pas de suite, n'offrant pas d'effet dissuasif suffisant.

L'introduction entre autres de la possibilité d'imposer des amendes administratives prévue dans les dispositions en projet devient une nécessité impérieuse en regard de l'absence d'effet utile actuel des dispositions de droit environnemental."

*

* *

.../...

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt een aantal aspecten van de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van bepaalde misdrijven inzake leefmilieu op een eenvormige wijze te regelen, ongeacht de wet of de ordonnantie die overtreden is. De wetten en ordonnanties waarop de in het ontwerp bedoelde bepalingen van toepassing zijn, worden opgesomd in artikel 2.

De hoofdstraffen zelf blijven het voorwerp uitmaken van bepalingen van de bedoelde wetten en ordonnanties; het ontwerp beoogt niet daarin enige verandering te brengen.

De aspecten die in het ontwerp geregeld worden, hebben te maken met de aanwijzing van de met het toezicht belaste ambtenaren, en hun bevoegdheden (hoofdstuk 1), de herhaling (hoofdstuk 2), de maatregelen die de rechter, naast de hoofdstraf, kan opleggen (hoofdstuk 3), en de administratieve geldboetes die door het bestuur opgelegd kunnen worden (hoofdstuk 4).

.../...

De bepalingen in de in artikel 2 bedoelde wetten en ordonnances die betrekking hebben op de voornoemde aspecten, worden opgeheven (hoofdstuk 5).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het groeperen van allerlei bepalingen i.v.m. de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu, bevordert op zichzelf de duidelijkheid en de coherentie van de regelgeving.

Die werkwijze maakt het des te wenselijker om ook de andere bepalingen inzake leefmilieu te coördineren. De regering kan daartoe gebruik maken van de machtiging die haar verleend is om de desbetreffende bepalingen in een "Brussels Milieuwetboek" op te nemen (zie o.m. artikel 45 van het ontwerp).

2. De Nederlandse tekst van het ontwerp laat zeer te wensen over. Op sommige plaatsen wijkt de Nederlandse tekst overigens zozeer af van de Franse tekst, dat onduidelijkheid kan bestaan over de precieze betekenis van de betrokken bepaling, waarvan de beide teksten gelijkelijk authentiek zijn.

Bij wijze van voorbeeld kan gewezen worden op de volgende storende gebreken in de Nederlandse tekst :

- in artikel 4, eerste lid, hoort het woord "respectievelijk" niet bij "de leidende ambtenaren", maar bij "het

.../...

Instituut, het Gan (lees : GAN) en het bevoegde bestuur van het Ministerie";

- in artikel 5, eerste lid, wordt het woord "concurrentement" verkeerdelijk vertaald als "gezamenlijk" : het is immers kennelijk niet de bedoeling dat de personeelsleden van het Instituut en die van de gemeente samen zouden optreden;
- de zinsbouw van artikel 5, tweede lid, is niet correct;
- in de artikelen 8, eerste lid, en 11 zijn de woorden "du bien où a été commis ou d'où provient le fait constitutif de l'infraction (lees : du délit)" op een onbegrijpelijke wijze vertaald;
- in artikel 11 worden de woorden "faisant foi jusqu'à preuve du contraire" vertaald door "dat als bewijskracht geldt tot het tegenbewijs geleverd wordt" in plaats van door "dat bewijswaarde heeft tot bewijs van het tegendeel";
- in artikel 14, tweede lid, worden de woorden "personnes à charge desquelles les résultats des mesures pourront être retenus" verkeerdelijk vertaald als "personen die aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de resultaten van de metingen"; een soortgelijke opmerking geldt voor artikel 15, eerste lid;
- in artikel 15, tweede lid, worden de woorden "personne dont l'activité justifie le contrôle" verkeerdelijk vertaald als "persoon wiens bedrijvigheid terecht gecontroleerd moet worden";

.../...

- in artikel 23 worden de woorden "commet une nouvelle infraction (lees : un nouveau délit) sanctionnée soit par ... soit par ..." verkeerdelijk vertaald als "opnieuw een strafbare inbreuk pleegt, hetzij op ..., hetzij op ...";
- in hetzelfde artikel is in de Nederlandse tekst sprake van "veertien dagen gevangenisstraf", terwijl in de Franse tekst sprake is van "quinze jours d'emprisonnement";
- in artikel 26 worden de woorden "somme d'argent équivalente aux frais ..." op een moeilijk begrijpbare wijze vertaald als "geldsom ..., neerkomend op de kosten ...";
- in artikel 27, derde lid, worden de woorden "juge des saisies" verkeerdelijk vertaald als "rechter van inbeslagnemingen";
- in artikel 29, eerste lid, worden de woorden "infraction commise dans l'exercice de sa profession" verkeerdelijk vertaald als "beroepshalve overtreding";
- in artikel 37, derde lid, zijn de woorden "permet l'application d'une amende administrative" verkeerdelijk vertaald als "kan een administratieve geldboete worden gevorderd";
- de Nederlandse tekst van artikel 40 telt slechts twee leden, terwijl de Franse er drie telt;

.../...

- in artikel 40, eerste lid, zijn de woorden "comme en référé" verkeerdelijk vertaald als "in kort geding" in plaats van "zoals in kort geding";
- in artikel 43 is in de Nederlandse tekst sprake van een termijn van "drie maanden", terwijl die termijn volgens de Franse tekst drie jaar bedraagt (1).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het opschrift geeft niet correct de inhoud van het ontwerp weer. De Raad van State suggereert de volgende tekst : "(Ontwerp van) ordonnantie betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu".

Artikelen 1 tot 3

Deze artikelen mogen niet buiten de indeling in hoofdstukken blijven. Ze dienen dus opgenomen te worden in een nieuw hoofdstuk 1, waaraan het volgende opschrift gegeven zou kunnen worden : "Algemene bepalingen".

(1) De Franse tekst stemt overeen met hetgeen bepaald is in artikel 12ter van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten.

Artikel 2

In artikel 2 zou de chronologische volgorde consequent gevolgd moeten worden. Men wissele 12° en 13° derhalve om.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 44.

Artikel 3

1. In de Nederlandse tekst van 1° vervange men het woord "overtreding" door "misdrijf", en het woord "inbreuk" door "overtreding" (zie de terminologie van artikel 1 van het Strafwetboek). Deze vervangingen moeten ook in de andere bepalingen van het ontwerp gebeuren.

In fine van 1° schrijve men : "... een in artikel 2 bedoelde wet of ordonnantie".

2. De bepaling sub 5° zou geredigeerd kunnen worden als volgt :

"5° Milieucollege : het Milieucollege bedoeld in artikel 79 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen" (1).

(1) Zie ook hierna, de opmerking bij artikel 10.

3. In 6° zou op een meer precieze wijze verwezen kunnen worden naar artikel 3, 1°, van de ordonnantie van 5 juni 1997.

Artikel 4

In het vierde lid vervange men de woorden "bij artikel 2 bedoelde overheidsbepalingen" door "wetten en ordonnanties bedoeld in artikel 2".

Die opmerking geldt ook voor de overige bepalingen van het ontwerp.

Artikel 5

1. Het is niet duidelijk wat artikel 5, eerste lid, toevoegt aan hetgeen reeds bepaald is in artikel 4, eerste lid (i.v.m. de personeelsleden van het Instituut) en vierde lid (i.v.m. de leden van het gemeentepersoneel).

Het is evenmin duidelijk wat artikel 5, tweede lid, toevoegt aan artikel 4, eerste lid. Beide bepalingen lijken zelfs onderling tegenstrijdig te zijn : uit artikel 4, eerste lid, kan afgeleid worden dat de ambtenaren van het GAN en die van het Ministerie autonoom kunnen optreden, terwijl artikel 5, tweede lid, lijkt te bepalen dat die ambtenaren alleen maar andere ambtenaren kunnen bijstaan.

.../...

2. Subsidiair kan opgemerkt worden dat het beter zou zijn telkens te preciseren dat het gaat om de "met het toezicht belaste" personeelsleden.

In het tweede lid kunnen de woorden "kunnen dezen bijgestaan worden" beter vervangen worden door "kunnen de in het eerste lid bedoelde personeelsleden bijgestaan worden".

Artikel 6

Gelet op de terminologie van artikel 44 van de wet van 5 augustus 1992 op het politieambt, zouden de woorden "een beroep doen op de openbare macht" vervangen kunnen worden door "de politiediensten vragen de sterke arm te lenen".

Artikel 8

In het tweede lid is sprake van een bevestiging "per schrijven" (lees : "schriftelijk").

In artikel 9, § 1, derde lid, en § 2, tweede lid, is telkens sprake van een bevestiging "bij een ter post aangetekende brief". Het zou de coherentie van het ontwerp ten goede komen, indien het vereiste van de aangetekende brief ook in artikel 8, tweede lid, gesteld zou worden.

.../...

Artikel 9

1. Zoals paragraaf 2, eerste lid, geredigeerd is, geldt de mogelijkheid tot stopzetting van de bedrijvigheid of sluiting van een inrichting voor gelijk welke overtreding. In de memorie van toelichting wordt daarentegen gesteld dat die mogelijkheid beperkt is tot de gevallen waarin "de toestand zo zorgwekkend is dat het verder uitstellen van gepaste maatregelen tot een onherstelbare schade zou kunnen leiden" (III, 3.2).

Ter wille van de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel, zou die precisering in de tekst van het ontwerp opgenomen moeten worden.

2. In de Franse tekst van de genoemde bepaling is de wending "éviter, réduire ou remédier à des dangers" niet correct. Het verdient aanbeveling dit te verbeteren.

Artikel 10

Zoals dit artikel geredigeerd is, wekt het de indruk dat beroep ingesteld kan worden bij het Milieu-college, ook als de stopzetting van de bedrijvigheid of de sluiting van een inrichting het gevolg is van een overtreding van een andere wet of ordonnantie dan de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, d.i. de ordonnantie waaraan het Milieucollege zijn bevoegdheid ontleent.

.../...

De bedoeling van de stellers van het ontwerp zou gepreciseerd moeten worden. Er mag geen twijfel bestaan over de bevoegdheid van het Milieucollege.

Artikel 12

1. Volgens het eerste lid kunnen de met het toezicht belaste personeelsleden inrichtingen, lokalen, terreinen en andere plaatsen binnendringen, "met uitzondering van woonruimten in de zin van artikel 15 van de Grondwet".

De woning wordt beschermd, niet enkel door artikel 15 van de Grondwet, maar ook door artikel 8 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat het begrip "woning" ruim opgevat moet worden, en dat het bijvoorbeeld mede kan slaan op lokalen waar beroepsactiviteiten worden uitgeoefend (1).

Het staat aan de ordonnantiegever om te oordelen, onder voorbehoud van toetsing a posteriori door nationale rechtscolleges of internationale controleorganen, of ook niet voorzien moet worden in waarborgen voor plaatsen die, hoewel geen "woning" in de zin van artikel 15 van de Grondwet, toch de waarborgen bedoeld in de voornoemde verdragsbepalingen genieten.

(1) E.H.R.M., 16 december 1992, Niemietz, Publ. Cour, reeks A, vol. 251-B; E.H.R.M., 25 februari 1993, Funke, Crémieux en Miaïlhe (I), Publ. Cour, reeks A, vol. 256-A, -B en -C.

2. Volgens het tweede lid mogen de personeelsleden in woonruimten binnentreden, "in geval de bewoner hiermee instemt of bij ernstige verontreiniging die de volksgezondheid kan schaden".

2.1. Het lijkt overbodig om in een uitzondering te voorzien voor het geval de bewoner met het binnentreden instemt. De woning wordt immers hoe dan ook niet geschonden door degene die er met de instemming van de bewoner binnentreedt (1).

Het betrokken zinsdeel lijkt dan ook weggelaten te kunnen worden.

2.2. Wat betreft het geval van de "ernstige verontreiniging die de volksgezondheid kan schaden", moet opgemerkt worden dat een ordonnantie zonder twijfel de gevallen kan bepalen waarin een huiszoeking kan plaatshebben (artikel 11, derde lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met artikel 4 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen).

In zoverre uit artikel 12, tweede lid, van het ontwerp afgeleid zou moeten worden dat de personeelsleden in het bedoelde geval zonder rechterlijke machtiging in

(1) Cass., 19 februari 1923, Pas., 1923, I, 195. Zie ook Cass., 11 januari 1937, Arr. Verbr., 1937, 2; Cass., 6 mei 1942, Arr. Verbr., 1942, 55.

woonruimten kunnen binnentreden (1), zou die bepaling de vorm van de huiszoeking regelen. De ordonnantiegever zou hiervoor slechts bevoegd zijn, mits aangetoond kan worden dat voldaan is aan de voorwaarde bepaald in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Het spreekt voorts vanzelf dat de met het toezicht belaste personeelsleden, wanneer zij toepassing wensen te maken van de mogelijkheid die artikel 12, tweede lid, van het ontwerp hun biedt, rekening zullen moeten houden met het evenredigheidsbeginsel. De omstandigheden moeten m.a.w. werkelijk zo ernstig zijn dat zij een inmenging in het recht op eerbiediging van de woning kunnen verantwoorden.

Hoofdstuk 3

Men redigere het opschrift van dit hoofdstuk als volgt : "Door de rechter opgelegde maatregelen".

Een soortgelijke aanpassing dient doorgevoerd te worden in artikel 24.

Artikel 28

1. Mede rekening houdend met de voorwaarde waarvan de federale Ministerraad zijn eensluidend advies heeft doen afhangen, redigere men het eerste lid als volgt, onder voorbehoud van opmerking 2 :

(1) Het zou beter zijn, in voorkomend geval, zulks uitdrukkelijk te bepalen.

"Bij veroordeling wegens overtreding van een van de wetten of ordonnanties bedoeld in artikel 2, kan de rechter de gedeeltelijke of volledige stopzetting van de bedrijvigheid of de tijdelijke of definitieve sluiting bevelen van de inrichting of de inrichtingen waar de misdrijven zijn gepleegd; de stopzetting of de sluiting ...".

2. Een soortgelijke bepaling als die van artikel 28 van het ontwerp is terug te vinden in artikel 3 van het wetsontwerp tot wijziging van de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica en het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de geneeskunst, de verpleegkunde, de paramedische beroepen en de geneeskundige commissies (ontworpen artikel 4, § 3, van de wet van 24 februari 1921) (1).

In zijn (eerste) advies over dat ontwerp (2) heeft de Raad van State onderzocht in welke mate het opleggen van

(1) Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 536-1. Het betrokken ontwerp is inmiddels ongewijzigd aangenomen door de Kamer (15 januari 1998), doch door de Senaat precies op dit punt gewijzigd (16 juli 1998). De bevoegde Kamercommissie heeft inmiddels met de door de Senaat overgezonden tekst ingestemd (Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 536-8).

(2) Advies L. 24.201/8 van 7 maart 1995, niet bekendgemaakt, doch uitvoerig geciteerd in het verslag van de Senaatscommissie, Parl. St., 1997-98, nr. 846-5, pp. 12-14.

maatregelen ten aanzien van derden verenigbaar is met het eigendomsrecht (artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag over de rechten van de mens) en met het recht op een eerlijke behandeling van een burgerlijke zaak door de rechter (artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag). De Raad kwam o.m. tot de conclusie dat maatregelen ten aanzien van derden verantwoord konden worden met het oog op de bestrijding van het gebruik en de verhandeling van drugs, met dien verstande dat de rechter telkens zou moeten nagaan of de betrokken inrichting een kwalijke reputatie had of, meer in het algemeen, dat aan de eigenaar of de uitbater een zekere laksheid in zijn optreden verweten kon worden.

De ordonnantiegever zal te dezen moeten nagaan, onder voorbehoud van toetsing a posteriori door nationale rechtscolleges of internationale controleorganen, of de bescherming van het leefmilieu een voldoende zwaarwichtige reden vormt om het opleggen van maatregelen ten aanzien van derden te verantwoorden. Binnen de hem toegemeten tijd kan de Raad van State zich daarover geen gefundeerd oordeel vormen.

Voor zoveel als nodig meent de Raad erop te moeten wijzen dat de stellers van het ontwerp nuttig kennis kunnen nemen van de discussie die over de genoemde bepaling van het federale wetsontwerp heeft plaatsgevonden in de betrokken parlementaire commissies (1).

(1) Parl. St., Senaat, 1997-98, nr. 846-5; Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 536-8.

Indien in artikel 28 van het thans voor advies voorgelegde ontwerp wijzigingen aangebracht zouden worden, hetzij vóór de indiening van het ontwerp bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad, hetzij tijdens de parlementaire bespreking ervan, zal over de gewijzigde tekst vanzelfsprekend nog het eensluidend advies van de federale Ministerraad verkregen moeten worden (artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

Artikel 30

Men redigere dit artikel als volgt :

"De rechter kan voorschrijven dat het veroordelend vonnis op kosten van de veroordeelde bekendgemaakt wordt, op de wijze die hij bepaalt."

Artikel 40

1. In het eerste lid vervange men de woorden "Wie veroordeeld is tot de betaling van een administratieve geldboete" door "De persoon aan wie een administratieve geldboete is opgelegd".

2. In beginsel staat tegen een beslissing waarbij een administratieve geldboete wordt opgelegd, een annulatieberoep bij de Raad van State open.

.../...

Door te bepalen dat een beroep ingesteld kan worden bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, zou de ordonnantiegever treden op een terrein dat aan de federale overheid is voorbehouden, meer bepaald dat van de bevoegdheid van de rechtscollèges. Opdat zulke bepaling verenigbaar zou zijn met de regels inzake de verdeling van de bevoegdheid tussen de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten, zou aangetoond moeten worden dat voldaan is aan de voorwaarde gesteld bij artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (1).

Binnen de termijn die hem voor het geven van zijn advies is toegemeten, kan de Raad van State geen gefundeerd oordeel vellen over de vraag of dat bewijs al dan niet geleverd kan worden. Er lijkt in elk geval geen "noodzaak" voorhanden te zijn om af te wijken van de bevoegdheid van de Raad van State, als het bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg slechts zou gaan om een annulatiebevoegdheid. Alleszins zou de bevoegdheid van de voorzitter dus opgevat moeten worden als een bevoegdheid om met volle rechtsmacht over de administratieve geldboete te oordelen; dit zou dan met zoveel woorden in de tekst bepaald moeten worden.

(1) Zie in dit verband het advies L. 26.610/A.G. van de Raad van State, algemene vergadering van de afdeling wetgeving en 4de kamer, van 31 oktober en 17 november 1997, over een ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waalse Gewest van 2 april 1998 "modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale", Parl. St., Waals Parl., 1997-98, nr. 332-1, (32), 32-34.

Artikel 44

In de inleidende zin vervange men het woord "vervallen" door de woorden "worden opgeheven". In de Franse tekst schrijve men "requièrent" in plaats van "requiert".

Het voorbehoud naar luid waarvan de opheffing van de in artikel 44 opgesomde bepalingen niet geldt wanneer de uitvoering van de ontworpen ordonnantie de toepassing van die bepalingen vereist, is volstrekt onduidelijk, en druist mitsdien in tegen het beginsel van de rechtszekerheid. Het betrokken zinsdeel dient uit de tekst weggelaten te worden of, minstens, op een begrijpelijke manier verduidelijkt te worden.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée comme suit :

"L'urgence est motivée par le fait que, en l'état actuel de la mise en oeuvre les procédures pénales prévues pour la répression des infractions aux dispositions environnementales, les dispositions protectrices de l'environnement sont en pratique totalement privées de leurs effets préventif et répressif.

En effet dans la plus grande majorité des cas, voire la quasi totalité des cas, le ministère public classe sans suite les procès-verbaux dressés par l'Institut Bruxellois pour la Gestion de l'Environnement en constatation des infractions aux dispositions environnementales.

Les comportements polluants et nuisibles à l'égard de l'environnement ne peuvent donc être efficacement sanctionnés, et sont de la sorte encouragés à perdurer, la simple rédaction d'un procès-verbal, qui n'aura pas de suite, n'offrant pas d'effet dissuasif suffisant.

L'introduction entre autres de la possibilité d'imposer des amendes administratives prévue dans les dispositions en projet devient une nécessité impérieuse en regard de l'absence d'effet utile actuel des dispositions de droit environnemental."

*

* *

.../...

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*
* *

PORTEE DU PROJET

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de régler d'une manière uniforme un nombre d'aspects de la recherche, de la constatation, de la poursuite et de la répression de certaines infractions relatives à l'environnement, indépendamment de la loi ou de l'ordonnance qui les sanctionne. Les lois et ordonnances auxquelles s'appliquent les dispositions visées par le projet, sont mentionnées à l'article 2.

Les peines principales mêmes continuent à faire l'objet des dispositions des lois et ordonnances concernées; le projet n'entend pas y apporter de modification.

Les aspects réglés par le projet ont trait à la désignation des agents chargés du contrôle et à leurs attributions (chapitre premier), à la récidive (chapitre 2), aux mesures que le juge peut prononcer outre la peine principale (chapitre 3), et aux amendes administratives qui peuvent être infligées par l'administration (chapitre 4).

.../...

Les dispositions qui, dans les lois et ordonnances visées à l'article 2, portent sur les aspects précités, sont abrogées (chapitre 5).

OBSERVATIONS GENERALES

1. Le groupement de diverses dispositions concernant la recherche, la constatation, la poursuite et la répression d'infractions relatives à l'environnement, contribue en soi à la clarté et à la cohérence de la réglementation.

Il est d'autant plus souhaitable, dès lors, de procéder également à la coordination des autres dispositions relatives à l'environnement. A cet effet, le gouvernement peut mettre en oeuvre l'habilitation qui lui est conférée, pour incorporer les dispositions en question dans un "Code bruxellois de l'environnement" (voir, notamment, l'article 45 du projet).

2. Le texte néerlandais du projet est extrêmement défectueux. En certains endroits, la version néerlandaise s'écarte d'ailleurs tellement de la version française qu'il peut y avoir équivoque quant à la signification exacte de la disposition concernée, dont les deux versions font également foi.

.../...

A titre d'exemple, il convient de souligner les incorrections fâcheuses suivantes que renferme le texte néerlandais :

- à l'article 4, alinéa 1er, le mot "respectievelijk" ne se rapporte pas à l'expression "de leidende ambtenaren", mais aux mots "het Instituut, het Gan (lire : GAN) en het bevoegde bestuur van het Ministerie";
- à l'article 5, alinéa 1er, le mot "concurrentement" est erronément traduit par "gezamenlijk" : en effet, il n'est manifestement pas question que les agents de l'Institut et les agents communaux interviennent ensemble;
- à l'article 5, alinéa 2, la construction de la phrase n'est pas correcte;
- aux articles 8, alinéa 1er, et 11, les mots "du bien où a été commis ou d'où provient le fait constitutif de l'infraction (lire : du délit)" ont été traduits d'une manière incompréhensible;
- à l'article 11, les mots "faisant foi jusqu'à preuve du contraire" sont rendus par les mots "dat als bewijskracht geldt tot het tegenbewijs geleverd wordt" au lieu des mots "dat bewijswaarde heeft tot bewijs van het tegendeel";
- à l'article 14, alinéa 2, les mots "personnes à charge desquelles les résultats des mesures pourront être retenus" sont traduits fautivement par les mots

.../...

"personen die aansprakelijk kunnen worden gesteld voor de resultaten van de metingen"; une observation similaire vaut pour l'article 15, alinéa 1er;

- à l'article 15, alinéa 2, les mots "personne dont l'activité justifie le contrôle" sont traduits fautivement par les mots "persoon wiens bedrijvigheid terecht gecontroleerd moet worden";
- à l'article 23, les mots "commet une nouvelle infraction (lire : un nouveau délit) sanctionnée soit par ... soit par ..." sont rendus erronément par les mots "opnieuw een strafbare inbreuk pleegt, hetzij op ..., hetzij op ...";
- dans le même article, le texte néerlandais fait état de "veertien dagen gevangenisstraf", alors que le texte français fait mention de "quinze jours d'emprisonnement";
- à l'article 26, les mots "somme d'argent équivalente aux frais ..." sont traduits d'une manière difficilement compréhensible par les mots "geldsom ..., neerkomend op de kosten ...";
- à l'article 27, alinéa 3, les mots "juge des saisies" sont rendus fautivement par les mots "rechter van inbeslagnemingen";
- à l'article 29, alinéa 1er, les mots "infraction commise dans l'exercice de sa profession" sont traduits erronément par l'expression "beroepshalve overtreding";

.../...

- à l'article 37, alinéa 3, les mots "permet l'application d'une amende administrative" sont rendus fautivement par les mots "kan een administratieve geldboete worden gevorderd";
- la version néerlandaise de l'article 40 ne comporte que deux alinéas, alors que la version française en comporte trois;
- à l'article 40, alinéa 1er, les mots "comme en référé" sont traduits erronément par l'expression "in kort geding" au lieu de "zoals in kort geding";
- à l'article 43, le texte néerlandais fait mention d'un délai de trois mois, alors que, selon le texte français, ce délai est de trois ans (1).

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

L'intitulé n'exprime pas exactement la teneur du projet. Le Conseil d'Etat suggère le texte suivant : "(Projet d')ordonnance relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression de certaines infractions en matière d'environnement".

(1) Le texte français coïncide avec ce que prévoit l'article 12ter de la loi du 30 juin 1971 relative aux amendes administratives applicables en cas d'infraction à certaines lois sociales.

Articles 1er à 3

Ces articles ne peuvent être soustraits à la division en chapitres. Ils doivent donc être incorporés à un nouveau chapitre premier, qui pourrait être pourvu de l'intitulé suivant : "Dispositions générales".

Article 2

A l'article 2, il faudrait suivre l'ordre chronologique de manière conséquente. On permutera dès lors le 12° et le 13°.

La même observation vaut pour l'article 44.

Article 3

1. Dans le texte néerlandais du 1°, on remplacera le mot "overtreding" par le mot "misdrijf" et le mot "inbreuk" par le mot "overtreding" (voir la terminologie employée à l'article 1er du Code pénal). Ces modifications doivent également être apportées dans les autres dispositions du projet.

A la fin du 1°, on écrira : "... définis par une loi ou une ordonnance visée à l'article 2 ou en vertu de celles-ci".

.../...

2. La disposition énoncée sous le 5° pourrait être rédigée comme suit :

"5° Collège d'environnement : le Collège d'environnement visé à l'article 79 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement" (1).

3. Au 6°, il conviendrait de faire référence d'une manière plus précise à l'article 3, 1°, de l'ordonnance du 5 juin 1997.

Article 4

A l'alinéa 4, il y aurait lieu de remplacer les mots "des réglementations visées à l'article 2" par "des lois et des ordonnances visées à l'article 2".

Cette observation vaut également pour les autres dispositions du projet.

Article 5

1. On n'aperçoit pas clairement ce que l'article 5, alinéa 1er, ajoute à ce que prévoit déjà l'article 4, alinéa 1er (en ce qui concerne les agents de l'Institut) et alinéa 4 (en ce qui concerne les agents communaux).

(1) Voir également ci-dessous, l'observation relative à l'article 10.

On ne distingue pas davantage ce que l'article 5, alinéa 2, ajoute à l'article 4, alinéa 1er. Les deux dispositions paraissent même se contredire l'une l'autre : il est permis de déduire de l'article 4, alinéa 1er, que les agents de l'ARP et ceux du Ministère peuvent intervenir de manière autonome, alors que l'article 5, alinéa 2, paraît disposer que ces agents ne peuvent qu'en assister d'autres.

2. Subsidiairement, il convient de relever qu'il serait préférable de préciser chaque fois qu'il s'agit des agents "chargés de la surveillance".

A l'alinéa 2, il serait préférable de remplacer les mots "Ils peuvent être assistés" par les mots "Les agents visés à l'alinéa 1er peuvent être assistés".

Article 6

Eu égard à la terminologie employée à l'article 44 de la loi du 5 août 1992 sur la fonction de police, il conviendrait de remplacer les mots "requérir l'assistance de la force publique" par les mots "se faire prêter main-forte par les services de police".

Article 8

L'alinéa 2 fait état d'une confirmation "par écrit".

.../...

A l'article 9, § 1er, alinéa 3, et § 2, alinéa 2, il est chaque fois question d'une confirmation "par lettre recommandée à la poste". Dans l'intérêt de la cohérence du projet, il serait indiqué de rendre également la lettre recommandée obligatoire à l'article 8, alinéa 2.

Article 9

1. Tel que le paragraphe 2, alinéa 1er, est rédigé, la possibilité d'ordonner la cessation de l'activité ou la fermeture d'une installation vaut pour n'importe quelle infraction. L'exposé des motifs précise en revanche que cette possibilité est limitée aux cas dans lesquels "la menace est telle que tout retard dans l'adoption de mesures adéquates risque de provoquer un dommage irréparable" (III, 3.2).

Eu égard au principe de proportionnalité, il faudrait apporter cette précision dans le texte du projet.

2. Dans le texte français de la disposition précitée, la tournure "éviter, réduire ou remédier à des dangers" n'est pas correcte. Il conviendrait de la rectifier.

Article 10

Ainsi rédigé, cet article donne à penser que le recours peut être introduit auprès du Collège d'environnement, même si la cessation de l'activité ou la fermeture

.../...

d'une installation est la résultante d'une infraction à une autre loi ou ordonnance que l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, c'est-à-dire l'ordonnance dont le Collège d'environnement tient sa compétence.

Il y aurait lieu de préciser l'intention des auteurs du projet. Il ne peut planer aucun doute à propos de la compétence du Collège d'environnement.

Article 12

1. Selon l'alinéa 1er, les agents chargés de la surveillance peuvent pénétrer dans les installations, locaux, terrains et autres lieux "sauf s'ils constituent un domicile au sens de l'article 15 de la Constitution".

Le domicile est protégé, non seulement par l'article 15 de la Constitution, mais également par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Il appert de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que la notion de "domicile" doit être interprétée au sens large, et qu'elle porte par exemple aussi sur les locaux destinés à l'exercice d'une activité professionnelle ou commerciale (1).

(1) Cour eur. D.H., 16 décembre 1992, Niemietz, Publ. Cour, série A, vol. 251-B; Cour eur. D.H., 25 février 1993, Funke, Crémieux et Miaïlhe (I), Publ. Cour, série A, vol. 256-A, -B et -C.

Il appartient au législateur régional d'apprécier, sous réserve du contrôle a posteriori par des juridictions nationales ou des organes de contrôle internationaux, s'il ne faut pas prévoir également des garanties concernant des lieux qui, encore que n'étant pas un "domicile" au sens de l'article 15 de la Constitution, bénéficient néanmoins des garanties prévues par les dispositions de traité précitées.

2. Selon l'alinéa 2, les agents peuvent entrer dans des locaux destinés à l'habitation "en cas de consentement de l'occupant ou de pollution grave susceptible de nuire à la santé humaine".

2.1. Il paraît superflu de prévoir une exception pour le cas où l'occupant consent à ce que les agents pénètrent dans son domicile. En effet, un domicile ne peut, en tout état de cause, être violé par celui qui s'y introduit avec le consentement de l'habitant (1).

Par conséquent, le membre de phrase concerné paraît pouvoir être omis.

2.2. En ce qui concerne le cas de la "pollution grave susceptible de nuire à la santé humaine", il faut relever qu'une ordonnance peut sans nul doute déterminer les cas pouvant donner lieu à une perquisition (article 11, alinéa 3, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en combinaison avec l'article 4 de la loi

(1) Cass., 19 février 1923, Pas., 1923, I, 195. Voir également Cass., 11 janvier 1937, Pas., 1937, I, 4; Cass., 6 mai 1942, Pas., 1942, I, 116.

spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises).

Dans la mesure où il faudrait déduire de l'article 12, alinéa 2, du projet que, dans le cas visé, les agents pourraient pénétrer sans autorisation judiciaire dans des locaux destinés à l'habitation (1), cette disposition réglerait les modalités de la perquisition. Le législateur régional ne serait compétent à cet effet que pour autant qu'il puisse être démontré que la condition prévue à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 est remplie.

Par ailleurs, il va de soi que les agents chargés de la surveillance, lorsqu'ils se proposent de recourir à la faculté que leur ménage l'article 12, alinéa 2, du projet, devront tenir compte du principe de proportionnalité. En d'autres mots, les circonstances doivent, en réalité, être d'une gravité telle qu'elles puissent justifier une ingérence dans le droit au respect du domicile.

Chapitre 3

Il conviendrait de rédiger l'intitulé de ce chapitre comme suit : "Des mesures imposées par le juge".

Il y aurait lieu de remanier l'article 24 de manière analogue.

(1) Il serait préférable, le cas échéant, de préciser ce point de manière explicite.

Article 28

1. Compte tenu, notamment, de la condition dont le Conseil des Ministres fédéral a assorti son avis conforme, il conviendrait de rédiger l'alinéa 1er comme suit, sous réserve de l'observation 2 :

"En condamnant pour cause d'infraction à l'une des lois ou ordonnances visées à l'article 2, le juge peut ordonner la cessation partielle ou totale de l'activité ou la fermeture temporaire ou définitive de l'établissement ou des établissements où les infractions ont été commises; la cessation d'activité ou la fermeture ...".

2. Une disposition similaire à l'article 28 du projet se retrouve à l'article 3 du projet de loi modifiant la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques et l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales (article 4, § 3, en projet de la loi du 24 février 1921) (1).

(1) Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 536-1. Entre-temps, le projet concerné a été adopté tel quel par la Chambre (15 janvier 1998), mais a été amendé, précisément sur ce point, par le Sénat (16 juillet 1998). La commission compétente de la Chambre s'est ralliée depuis lors au texte transmis par le Sénat (Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 536-8).

Dans son (premier) avis sur ce projet (1), le Conseil d'Etat a examiné dans quelle limite le fait d'imposer des mesures à des tiers peut se concilier avec le droit de propriété (article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme) et le droit à un procès équitable devant le juge pour une affaire civile (article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne). Le Conseil aboutit notamment à la conclusion que des mesures à l'égard de tiers pouvaient se justifier dans un but de lutte contre l'utilisation et le commerce de drogues, étant entendu que le juge devrait vérifier, dans chaque cas, si l'établissement jouit d'une réputation déplorable ou, d'une manière plus générale, si le propriétaire ou l'exploitant peut se voir reprocher un certain laxisme dans son attitude.

Il incombera au législateur régional de vérifier en l'espèce, sous réserve d'un contrôle a posteriori par des juridictions nationales ou des organes de contrôle internationaux, si la protection de l'environnement constitue un motif suffisamment grave pour imposer des mesures à l'égard de tiers. Dans le délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat ne peut porter un jugement motivé sur ce point.

Pour autant que de besoin, le Conseil estime devoir souligner que les auteurs du projet peuvent utilement prendre connaissance de la discussion que les commissions

(1) Avis L. 24.201/8 du 7 mars 1995, non publié, mais amplement cité dans le rapport de la commission du Sénat, Doc. parl., 1997-98, n° 846-5, pp. 12-14.

parlementaires concernées ont consacré à la disposition précitée du projet de loi fédéral (1).

Si des modifications étaient apportées à l'article 28 du projet présentement soumis pour avis, soit avant le dépôt du projet au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, soit lors des travaux préparatoires qui s'y rapportent, il faudrait de toute évidence encore obtenir l'avis conforme du Conseil des Ministres fédéral sur le texte modifié (article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

Article 30

On rédigera cet article comme suit :

"Le juge peut imposer la publication, suivant les modalités qu'il détermine, du jugement de condamnation aux frais du condamné.".

Article 40

1. A l'alinéa 1er, il conviendrait de remplacer les mots "à toute personne condamnée au paiement d'une amende administrative" par les mots "à la personne à laquelle est infligée une amende administrative".

(1) Doc. parl., Sénat, 1997-98, n° 846-5; Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 536-8.

2. En principe, un recours en annulation est ouvert devant le Conseil d'Etat contre une décision imposant une amende administrative.

En prévoyant qu'un recours peut être formé devant le président du tribunal de première instance, le législateur régional empiéterait sur une matière dévolue à l'autorité fédérale, plus précisément la compétence des juridictions. Afin que pareille disposition se concilie avec les règles répartitrices de compétence entre l'autorité fédérale, les communautés et les régions, il faudrait démontrer que la condition posée à l'article 10 de la loi du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est remplie (1).

Dans le délai qui lui est imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat ne peut porter un jugement motivé sur la question de savoir si cette preuve peut être apportée ou non. Il ne paraît en tout cas pas "nécessaire" de déroger à la compétence du Conseil d'Etat, s'il ne s'agit, devant le président du tribunal de première instance, que d'une compétence d'annulation. En toute hypothèse, il faudrait donc concevoir la compétence du président comme une compétence lui permettant de statuer en pleine juridiction sur des amendes administratives; il faudrait alors le prévoir de manière explicite dans le texte.

(1) Voir, à cet égard, l'avis L. 26.610/A.G. du Conseil d'Etat, assemblée générale de la section de législation et 4e chambre, des 31 octobre et 17 novembre 1997, sur un projet dont est issu le décret de la Région wallonne du 2 avril 1998 "modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale", Doc. parl., Parl. wallon, 1997-98, n° 332-1, (32), pp. 32-34.

Article 44

Dans la phrase introductive, on remplacera les mots "cessent d'être applicables" par les mots "sont abrogées". Dans le texte français, on écrira "requièrent" au lieu de "requiert".

La réserve selon laquelle l'abrogation des dispositions énumérées à l'article 44 n'est pas applicable lorsque l'exécution de l'ordonnance en projet requiert l'application de ces dispositions, est tout à fait ambiguë et va dès lors à l'encontre du principe de la sécurité juridique. Il faut omettre le membre de phrase concerné du texte ou, à tout le moins, l'explicitier d'une manière compréhensible.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER