

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 31.777/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 31.777/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 1 juni 2001 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Natuurbehoud, Openbare Netheid en Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de administratieve geldboetes inzake heffing op de lozing van afvalwater", heeft op 18 oktober 2001 het volgende advies gegeven :

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 Conservation de la nature, de la Propreté publique et du Commerce extérieur de la Région de Bruxelles-Capitale, le 1^{er} juin 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif aux amendes administratives en matière de taxe sur le déversement des eaux usées", a donné le 18 octobre 2001 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Artikel 39 van de ordonnantie van 29 maart 1996 tot instelling van een heffing op de lozing van afvalwater luidt als volgt :

"De door de regering aangewezen ambtenaar kan voor elke overtreding van de bepalingen van deze ordonnantie, alsook van de uitvoeringsbesluiten ervan, een boete van 500 tot 50.000 fr. opleggen.

Deze boete wordt ingevorderd volgens de in de artikelen 33 tot 38 gestelde regels".

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe uitvoering te geven aan de bepaling van genoemd artikel 39, eerste lid.

Daartoe stelt het ontwerpbesluit het bedrag vast van de geldboetes die voor vijf welbepaalde overtredingen van de ordonnantie kunnen worden opgelegd (het verzuim van tijdige terugzending van het aangifteformulier, het verkeerd of onvolledig invullen van het aangifteformulier, het weigeren een lozingspunt uit te rusten conform de reglementering, het niet uitvoeren van verplichte analyses en het niet tijdig meedelen van de analyseresultaten) (artikel 1 van het ontwerpbesluit). Het ontwerpbesluit legt aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer op om bewijsgegevens en -stukken mee te delen aan de Fiscale Dienst van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 2 van het ontwerpbesluit). Het stelt ten slotte de wijze vast waarop de boete gevestigd wordt (artikelen 3 tot 6 van het ontwerpbesluit).

RECHTSGROND

Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 39, eerste lid, van de ordonnantie van 29 maart 1996. Wat artikel 1 van het ontwerp betreft, moet echter een dubbele wettigheidskritiek geformuleerd worden.

In de eerste plaats staat het niet aan de regering om een beperkende opsomming te geven van de gevallen waarin een administratieve boete kan worden opgelegd. Artikel 39, eerste lid, van de ordonnantie bepaalt immers dat een boete kan worden opgelegd voor "elke overtreding" van de bepalingen van de ordonnantie.

.../...

Voorts wordt in de voornoemde bepaling van de ordonnantie het minimum- en het maximumbedrag van de boete bepaald. Aan de regering wordt geen bevoegdheid verleend om per overtreding het bedrag van de boete nader te bepalen. Het komt integendeel aan de daartoe aangewezen ambtenaar toe om van geval tot geval het bedrag van de boete vast te stellen, binnen de grenzen bepaald in de ordonnantie. De regering is niet gemachtigd om die beoordelingsbevoegdheid van de ambtenaar te beperken.

Gelet op het voorgaande, kan een bepaling als artikel 1 niet wettig door de regering worden vastgesteld. Dat artikel dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het tweede lid van de aanhef moet worden verwezen naar de besluiten die wijzigingen hebben aangebracht in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 november 1996. Het gaat meer bepaald om de besluiten van 11 september 1997, 23 december 1999 en 31 augustus 2000.

Artikel 1

Er wordt verwezen naar de opmerking i.v.m. de rechtsgrond.

Artikel 2

Gelet op hetgeen i.v.m. artikel 1 is opgemerkt, zal artikel 2 vernummerd moeten worden tot het eerste artikel van het ontwerp.

Dat artikel dient dan geredigeerd te worden als volgt :

.../...

"Artikel 1. Als het Brussels Instituut voor Milieubeheer een overtreding vaststelt van de bepalingen van de ordonnantie van 29 maart 1996 tot instelling van een heffing op de lozing van afvalwater, of van de besluiten genomen ter uitvoering van die ordonnantie, deelt het zulks mede aan de Fiscale Dienst van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Het deelt tevens alle gegevens en stukken mede die het bewijs van de overtreding kunnen leveren."

Artikel 3

De woorden "De boete" kunnen duidelijkheidshalve beter vervangen worden door "De administratieve geldboete bedoeld in artikel 39 van de voornoemde ordonnantie".

Artikel 4

1. In dit artikel wordt melding gemaakt van "de ambtenaar die de Regering voor de inkohiering aanwijst".

Blijkens artikel 53, 1°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 november 1996 tot bepaling van de voorwaarden voor de toepassing van de heffing op de lozing van afvalwater is de Inspecteur-generaal van de Fiscale Dienst van het Ministerie de ambtenaar die bevoegd is voor de inkohiering. In artikel 53, 3°, van dat besluit wordt bovendien reeds bepaald dat die ambtenaar ook bevoegd is voor het opleggen van de boete bedoeld in artikel 39 van de ordonnantie.

Het zou duidelijker zijn als in artikel 4 van het ontwerp de woorden "de ambtenaar die de Regering voor de inkohiering aanwijst" vervangen zouden worden door "de Inspecteur-generaal van de Fiscale Dienst van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest". Indien die suggestie gevolgd wordt, kan artikel 53, 3°, van het besluit van 7 november 1996 beter opgeheven worden.

2. De woorden "de overheidsbepaling die niet werd nageleefd" kunnen beter vervangen worden door "de ordonnantie- of verordeningsbepaling die niet werd nageleefd".

3. In fine kunnen de woorden "krachtens dit besluit" beter weggelaten worden. De geldboete wordt immers opgelegd krachtens artikel 39 van de ordonnantie van 29 maart 1996.

Artikel 5

1. De Raad van State vraagt zich af of in de eerste volzin niet bepaald moet worden dat de overtreder zijn "opmerkingen of rechtvaardigingen" kan meedelen aan de in artikel 4 bedoelde ambtenaar, i.p.v. aan "de Fiscale Dienst van het Ministerie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

2. In de tweede volzin zouden de woorden "de ambtenaar die de Regering voor de inkohiering aanwijst" in elk geval beter vervangen worden door "de ambtenaar bedoeld in artikel 4" of, indien de suggestie vervat in opmerking 1 gevolgd wordt, "de voornoemde ambtenaar".

Artikel 6

Luidens het tweede lid mag een geldboete geen voorwerp uitmaken van transacties.

Dat er na het opleggen van de administratieve geldboete geen mogelijkheid van een minnelijke schikking meer bestaat is vanzelfsprekend, zodat het nutteloos, minstens overbodig is, de regel hier nog te bevestigen. In zoverre deze bepaling in die zin moet worden begrepen dat ze betrekking heeft op de procedure voorafgaand aan het opleggen van de administratieve geldboete, betreft ze de procedure die reeds in artikel 5 wordt beschreven. Indien dit laatste inderdaad het geval is en de stellers van het ontwerp de thans in artikel 6, tweede lid, vervatte regel willen handhaven, zou die in het bestaande artikel 5 moeten worden geïncorporeerd.

PORTEE DU PROJET

L'article 39 de l'ordonnance du 29 mars 1996 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées s'énonce comme suit :

"Le fonctionnaire désigné par le Gouvernement peut appliquer pour toute infraction aux dispositions de la présente ordonnance ainsi que des arrêtés pris pour leur exécution, une amende de 500 F à 50.000 F.

Cette amende est recouvrée suivant les règles prévues aux articles 33 à 38".

Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à exécuter l'article 39, alinéa 1^{er}, précité.

A cet effet, le projet d'arrêté établit le montant des amendes pouvant être infligées pour cinq infractions bien définies à l'ordonnance (le non-renvoi du formulaire de déclaration dans les délais prescrits, un formulaire de déclaration complété de manière inexacte ou incomplète, le refus d'équiper un point de déversement conformément à la réglementation, l'absence des analyses requises et la communication tardive des résultats des analyses) (article 1^{er} de l'arrêté en projet). Le projet d'arrêté impose à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement de communiquer au Service fiscal du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale les données et pièces probantes (article 2 de l'arrêté en projet). Enfin, il fixe les modalités d'établissement de l'amende (articles 3 à 6 de l'arrêté en projet).

FONDEMENT LEGAL

Le projet puise en principe son fondement légal à l'article 39, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 29 mars 1996. Pour ce qui concerne l'article 1^{er} du projet, il y a toutefois lieu d'émettre une double critique de légalité.

Tout d'abord, il n'appartient pas au gouvernement de dresser une liste limitative des cas susceptibles de donner lieu à l'application d'une amende. L'article 39, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance prévoit en effet la possibilité d'infliger une amende pour "toute infraction" aux dispositions de l'ordonnance.

Par ailleurs, la disposition précitée de l'ordonnance fixe le montant minimal et maximal de l'amende. Le gouvernement n'est pas autorisé à préciser le montant auquel l'amende est fixée pour chaque infraction. Au contraire, c'est au fonctionnaire désigné à cet effet qu'il appartient de fixer le montant de l'amende au cas par cas et dans les limites définies par l'ordonnance. Le gouvernement n'est pas habilité à limiter ce pouvoir d'appréciation du fonctionnaire.

Il s'ensuit que le gouvernement ne saurait édicter légalement une disposition telle que l'article 1^{er}. Il conviendra par conséquent d'omettre cet article du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Le deuxième alinéa du préambule devrait viser les arrêtés modificatifs de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 novembre 1996. Il s'agit plus précisément des arrêtés des 11 septembre 1997, 23 décembre 1999 et 31 août 2000.

Article 1^{er}

Il est renvoyé à l'observation faite au sujet du fondement légal.

Article 2

Compte tenu de l'observation émise au sujet de l'article 1^{er}, il conviendra de renuméroter l'article 2 en article 1^{er} du projet.

On rédigera alors cet article comme suit :

"Article 1^{er}. Lorsque l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement constate une infraction aux dispositions de l'ordonnance du 29 mars 1996 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées, ou aux arrêtés pris en exécution de cette ordonnance, il en fait part au Service fiscal du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Il lui communique également tous les éléments pouvant apporter la preuve de l'infraction."

Article 3

Dans un souci de clarté, mieux vaudrait remplacer les termes "L'amende" par "L'amende administrative visée à l'article 39 de l'ordonnance précitée".

Article 4

1. Dans cet article, il est question du "fonctionnaire désigné par le Gouvernement pour l'enrôlement".

Selon l'article 53, 1°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 novembre 1996 déterminant les conditions d'application de la taxe sur le déversement des eaux usées, c'est à l'Inspecteur général du Service fiscal du Ministère qu'incombe l'enrôlement. Par ailleurs, l'article 53, 3°, de l'arrêté précité dispose déjà que c'est également à ce fonctionnaire qu'il appartient d'infliger l'amende visée à l'article 39 de l'ordonnance.

Le texte de l'article 4 du projet gagnerait en clarté si les termes "le fonctionnaire désigné par le Gouvernement pour l'enrôlement" y étaient remplacés par "l'Inspecteur général du Service fiscal du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale". Si cette suggestion est retenue, mieux vaudrait abroger l'article 53, 3°, de l'arrêté du 7 novembre 1996.

2. Il serait préférable de remplacer les termes "la disposition réglementaire qui n'a pas été respectée" par "la disposition de l'ordonnance ou du règlement qui n'a pas été respectée".

3. A la fin, mieux vaudrait supprimer les termes "en vertu du présent arrêté", puisque c'est en vertu de l'article 39 de l'ordonnance du 29 mars 1999 que l'amende est infligée.

Article 5

1. Le Conseil d'Etat se demande s'il n'y aurait pas lieu de prévoir dans la première phrase que le contrevenant peut faire part de ses "remarques ou justifications" au fonctionnaire visé à l'article 4, au lieu du "Service fiscal du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale".

2. Dans la deuxième phrase, mieux vaudrait en tout cas remplacer les termes "Le fonctionnaire désigné par le Gouvernement pour l'enrôlement" par "Le fonctionnaire visé à l'article 4" ou, si la suggestion formulée dans l'observation 1 est retenue, par "le fonctionnaire susvisé".

Article 6

Selon l'alinéa 2, une amende ne peut faire l'objet d'une transaction.

Il va sans dire que l'application d'une amende administrative exclut toute possibilité de conciliation, de sorte qu'il est inutile, ou du moins superflu, de confirmer de nouveau la règle dans la disposition examinée. Dans la mesure où cette disposition doit s'analyser comme concernant la procédure préalable à l'application de l'amende administrative, elle se rapporte à la procédure déjà décrite à l'article 5. Si tel est effectivement le cas et si les auteurs du projet souhaitent maintenir la règle qui figure actuellement à l'article 6, alinéa 2, il y aurait lieu d'intégrer celle-ci à l'article 5 existant.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER