

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.240/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 8 december 2003 door de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Natuurbehoud, Openbare Netheid en Buitenlandse Handel van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende de milieuovereenkomsten", heeft op 22 december 2003 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Zoals in de memorie van toelichting wordt gesteld, strekt het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie ertoe het algemeen rechtskader vast te leggen voor het sluiten van milieuovereenkomsten. Het ontwerp beoogt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een algemene machtiging te verlenen om het instrument van de milieuovereenkomst te gebruiken.

Het ontwerp bepaalt wat onder een "milieuovereenkomst" moet worden verstaan (artikel 2, eerste lid), en somt de elementen op die een dergelijke overeenkomst moet en kan bevatten (artikel 2, tweede tot vierde lid). Het ontwerp preciseert tussen welke partijen een milieuovereenkomst kan worden gesloten (artikel 2, eerste lid), en stelt de voorwaarden vast waaraan een "organisatie" moet voldoen om met het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een milieuovereenkomst te kunnen sluiten (artikel 3).

Het ontwerp geeft voorts een nadere omschrijving van de plaats die een milieuovereenkomst bekleedt in de hiërarchie van de rechtsnormen (artikelen 4 en 5), en van de personen voor wie de overeenkomst bindend is (artikel 6). Het bepaalt ook onder welke voorwaarden een organisatie tot een eerder gesloten milieuovereenkomst kan toetreden, en wat daarvan de gevolgen zijn (artikel 8).

De artikelen 7, 9, § 2, 10, 11 en 12 regelen de wijze waarop een milieuovereenkomst wordt opgemaakt, vernieuwd, gewijzigd, ontbonden en beëindigd. Artikel 9, § 1, bepaalt welke de maximale duur is waarvoor een milieuovereenkomst kan worden gesloten.

Niet-naleving van de overeenkomst geeft aanleiding tot strafsancties (artikel 14) en tot een administratieve geldboete (artikel 15).

Artikel 13 heeft betrekking op de toepassing van de ontworpen ordonnantie op lopende en nieuwe milieuovereenkomsten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 3 en 6

2. Luidens artikel 3 van het ontwerp moet een "organisatie", om met het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest een milieuovereenkomst te kunnen sluiten, voldoen aan de volgende voorwaarden: rechtspersoonlijkheid bezitten (1°), ondernemingen vertegenwoordigen ⁽¹⁾ die een gelijkaardige activiteit uitoefenen of die met een gemeenschappelijk milieuprobleem geconfronteerd worden (2°), en gemandateerd zijn door een deel of het geheel van haar leden (3°).

Luidens artikel 6 van het ontwerp is de milieuovereenkomst verbindend voor de betrokken partijen (eerste lid), en, naargelang van hetgeen in de overeenkomst bepaald is, tevens "voor alle leden van de organisatie of voor een in het algemeen omschreven groep ervan" (tweede lid).

De combinatie van de artikelen 3, 2° en 3°, en 6, tweede lid, geeft aanleiding tot interpretatieproblemen. Met name is niet duidelijk of de overeenkomst bindend is voor alle leden van de betrokken organisatie, of voor alle leden van een bepaalde deelgroep ervan, dan wel of ze alleen maar verbindend kan zijn voor die leden van de organisatie, of van de deelgroep ervan, die de organisatie gemandateerd hebben om namens hen op te treden.

Indien de eerste lezing die is welke strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, kan artikel 3, 3°, misschien beter weggelaten worden. De vraag in welke mate een organisatie gemandateerd moet zijn door haar leden, wordt dan herleid tot een interne kwestie.

Indien het daarentegen de tweede lezing is die strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp, kan in artikel 6, tweede lid, best de band gelegd worden met artikel 3, 3°, namelijk door te bepalen dat de overeenkomst verbindend kan zijn voor de

⁽¹⁾ De Nederlandse en de Franse tekst van het ontwerp stemmen op dit punt niet helemaal overeen ("ondernemingen vertegenwoordigen"/"être représentatif d'entreprises").

leden van de organisatie die, overeenkomstig artikel 3, 3°, de organisatie gemandateerd hebben om de overeenkomst te sluiten.

Artikel 8

3. Luidens artikel 8, derde lid, verbindt de milieuovereenkomst de (achteraf tot die overeenkomst) toetredende organisatie vanaf de dag waarop het toetredingsbericht in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Het verdient aanbeveling dat in hetzelfde artikel wordt verduidelijkt, of en vanaf wanneer de overeenkomst verbindend is voor (het geheel of een deel van) de leden van de toetredende organisatie. Weliswaar wordt in artikel 6 van het ontwerp nader bepaald in welke mate overeenkomsten die verbindend zijn voor een organisatie tevens verbindend zijn voor (het geheel of een deel van) de leden ervan, maar de bepalingen van artikel 6 hebben uitdrukkelijk enkel betrekking op de organisaties (en hun huidige of achteraf toetredende leden) die betrokken zijn bij het sluiten van de overeenkomst, niet op de organisaties (en hun leden) die achteraf tot de overeenkomst toetreden.

Artikelen 9 en 10

4. De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 9, § 2, tweede lid, en van artikel 10, derde lid, stemmen niet helemaal overeen ("kan ... om advies verzoeken"/"consulte").

Artikelen 11 en 12

5. Volgens artikel 12 van het ontwerp kan aan een milieuovereenkomst op drie verschillende manieren een einde komen: door de instemming van de betrokken partijen, door het bereiken van de vervaldatum ervan, of door "ontbinding" ("résiliation"). Uit die opsomming lijkt afgeleid te moeten worden dat de zogenaamde "ontbinding" niet een wijze van beëindiging is die met de "instemming" van alle betrokkenen gebeurt.

Artikel 11 van het ontwerp heeft in het bijzonder betrekking op die "ontbinding". Uit het eerste lid blijkt dat een "ontbinding" slechts kan plaatsvinden in onderlinge overeenstemming. In het tweede lid wordt daarentegen bepaald dat de ontbinding van de overeenkomst op straffe van nietigheid bij ter post aangetekend schrijven moet worden meegedeeld aan de personen die de overeenkomst gesloten hebben, hetgeen erop lijkt te wijzen dat de "ontbinding" een wijze van beëindiging van de overeenkomst is waartoe besloten kan worden, niet bij onderlinge overeenstemming, maar door een van de partijen.

Het komt de Raad van State voor dat de stellers van het ontwerp hier twee rechtsfiguren verward hebben, met name de eenzijdige opzegging en de opzegging in onderlinge overeenstemming.

De eenzijdige opzegging is uiteraard een eenzijdige rechtshandeling. Indien in de mogelijkheid van opzegging wordt voorzien, is het normaal dat ook een opzeggingstermijn wordt bepaald, en tevens dat bepaald wordt dat de opzegging door een van de partijen aan de andere partijen ter kennis wordt gebracht. De opzegging bij onderlinge overeenstemming daarentegen veronderstelt een nieuwe overeenkomst tussen de partijen. In geval van een dergelijke opzegging heeft het geen zin om de opzegging ter kennis te brengen van de partijen, aangezien deze per definitie allemaal betrokken zijn bij de opzegging, en er dus kennis van hebben.

De tekst van de artikelen 11 en 12 dient op dit punt grondig nagekeken te worden. Vooraf dienen de stellers van het ontwerp uit te maken of er, naast de mogelijkheid tot opzegging bij onderlinge overeenstemming, ook de mogelijkheid is om de overeenkomst eenzijdig op te zeggen. In voorkomend geval dienen de twee hypotheses dan afzonderlijk geregeld te worden. In elk geval dient de in het ontwerp gebruikte terminologie afgestemd te worden op die van het gemeen overeenkomstenrecht: in de Franse tekst kan de term "résiliation" behouden blijven, mits gepreciseerd wordt of het gaat om een "résiliation unilatérale" of om een "résiliation de commun accord"; in de Nederlandse tekst wordt best de term "opzegging" gebruikt, met precisering of deze eenzijdig of bij onderlinge overeenstemming is ⁽²⁾.

⁽²⁾ In de Nederlandse tekst dient alleszins niet de term "ontbinding" gebruikt te worden. Die term wijst op een retroactieve beëindiging van de overeenkomst, hetgeen kennelijk niet de bedoeling is van de stellers van het ontwerp.

Artikel 14

6. Luidens deze bepaling wordt bij overtreding van de bepalingen van een milieuovereenkomst bestraft "al wie de bepalingen van een overeenkomst gesloten in het kader van deze ordonnantie niet naleeft".

In de artikelsgewijze commentaar wordt de strafbaarstelling enger geformuleerd. Daarop gewezen, heeft de gemachtigde ambtenaar de volgende toelichting verschaft:

"De strafrechtelijke boete geldt voor iedereen op wie de overeenkomst betrekking heeft, met andere woorden de ondertekenende partijen, de leden van de ondertekenende organisaties (aangezien de overeenkomst krachtens artikel 6, tweede en derde lid, op hen van toepassing is) alsook alle derden die bij de uitvoering van de overeenkomst betrokken zijn en voor wie de overeenkomst een bron van rechten en plichten is overeenkomstig artikel 6, laatste lid."

Zoals de gemachtigde ambtenaar zelf opmerkt, dient de memorie van toelichting in die zin aangepast te worden.

Artikel 15

7. Volgens het eerste lid van dit artikel wordt artikel 2 van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestrafing van misdrijven inzake leefmilieu aangevuld met een 15°.

De Raad van State stelt vast dat reeds in de aanvulling met een 15° wordt voorzien bij een voorontwerp van ordonnantie tot beperking van het gebruik van pesticiden door de beheerders van openbare ruimten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarover de Raad van State op 9 december 2003 advies 34.983/3 heeft gegeven. Het voorliggende ontwerp en dat andere ontwerp dienen op elkaar afgestemd te worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.240/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, 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, le 8 décembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance "relative aux conventions environnementales", a donné le 22 décembre 2003 l'avis suivant:

PORTÉE DU PROJET

1. Ainsi qu'il est précisé dans l'exposé des motifs, l'objectif de l'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis est de fixer le cadre juridique général pour la conclusion de conventions environnementales. Le projet entend conférer au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale une habilitation générale pour utiliser l'instrument de la convention environnementale.

Le projet définit ce qu'il y a lieu d'entendre par "convention environnementale" (article 2, alinéa 1^{er}) et énumère les éléments qu'une telle convention doit et peut comporter (article 2, alinéas 2 à 4). Le projet précise entre quelles parties une convention environnementale peut être conclue (article 2, alinéa 1^{er}) et fixe les conditions qu'un "organisme" doit remplir pour pouvoir conclure une convention environnementale avec la Région de Bruxelles-Capitale (article 3).

Il précise en outre la place qu'une convention environnementale occupe dans la hiérarchie des normes juridiques (articles 4 et 5) ainsi que les personnes pour qui la convention est obligatoire (article 6). Il précise également à quelles conditions un organisme peut adhérer à une convention environnementale conclue antérieurement et quelles sont les conséquences d'une telle adhésion (article 8).

Les articles 7, 9, § 2, 10, 11 et 12 règlent la manière dont une convention environnementale est élaborée, renouvelée, modifiée, résiliée ou prend fin. L'article 9, § 1^{er}, fixe la durée maximale pour laquelle une convention environnementale peut être conclue.

Le non-respect de la convention donne lieu à des sanctions pénales (article 14) et à une amende administrative (article 15).

L'article 13 concerne l'application de l'ordonnance en projet aux conventions environnementales en cours et aux nouvelles conventions environnementales.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 3 et 6

2. Selon l'article 3 du projet, un "organisme" doit répondre aux conditions suivantes pour pouvoir conclure une convention environnementale avec la Région de Bruxelles-Capitale: jouir de la personnalité juridique (1°), être représentatif d'entreprises ⁽¹⁾ qui exercent une activité de même nature ou qui sont confrontées à un problème environnemental commun (2°) et être mandaté par tout ou partie de ses membres (3°).

Selon l'article 6 du projet, la convention environnementale est obligatoire pour les parties contractantes (alinéa 1^{er}) et, suivant les clauses de la convention, "pour tous les membres de l'organisme ou une partie de ses membres définis en termes généraux" (alinéa 2).

La combinaison des articles 3, 2° et 3°, et 6, alinéa 2, donne lieu à des problèmes d'interprétation. Il n'est notamment pas possible de déterminer si la convention est obligatoire pour tous les membres de l'organisme concerné ou pour tous les membres d'un sous-groupe de cet organisme, ou bien si elle ne peut être obligatoire que pour les membres de l'organisme ou d'un sous-groupe de celui-ci qui ont mandaté l'organisme pour agir en leur nom.

Si c'est la première interprétation qui correspond à l'intention des auteurs du projet, il serait peut-être préférable d'omettre l'article 3, 3°. Dans ce cas, la question de savoir dans quelle mesure un organisme doit être mandaté par ses membres est alors réduite à une question d'ordre interne.

⁽¹⁾ La concordance entre le texte français et le texte néerlandais du projet n'est pas parfaite sur ce point ("être représentatif d'entreprises"/"ondernemingen vertegenwoordigen").

Si, en revanche, c'est la seconde interprétation qui traduit l'intention des auteurs du projet, il serait préférable à l'article 6, alinéa 2, d'établir un lien avec l'article 3, 3°, en disposant que la convention peut être obligatoire pour les membres de l'organisme qui, conformément à l'article 3, 3°, l'ont mandaté pour conclure la convention.

Article 8

3. Selon l'article 8, alinéa 3, la convention environnementale est obligatoire pour l'organisme qui adhère (ultérieurement à cette convention) le jour de la publication de l'avis d'adhésion au Moniteur belge.

Il est recommandé que le même article précise si la convention est obligatoire pour (l'ensemble ou une partie) des membres de l'organisme adhérent et à partir de quand. Si l'article 6 du projet précise dans quelle mesure les conventions qui sont obligatoires pour un organisme le sont également pour (l'ensemble ou une partie de) ses membres, il n'en demeure pas moins que les dispositions de l'article 6 concernent expressément les seuls organismes (et leurs membres adhérents actuels ou futurs) concernés par la conclusion de la convention et pas les organismes (ou leurs membres) qui y adhèrent ultérieurement.

Articles 9 et 10

4. Le texte français et le texte néerlandais de l'article 9, § 2, alinéa 2, et de l'article 10, alinéa 3, ne concordent pas parfaitement ("consulte"/"kan ... om advies verzoeken").

Articles 11 et 12

5. Selon l'article 12 du projet, une convention environnementale peut prendre fin de trois manières différentes: de l'accord des parties contractantes, à l'expiration du délai de validité ou par résiliation. Il paraît devoir se déduire de cette énumération que la "résiliation" n'est pas une manière de prendre fin avec l'"accord" de tous les intéressés.

.../...

L'article 11 du projet concerne plus particulièrement cette "résiliation". Il résulte de l'alinéa 1^{er} qu'une "résiliation" ne peut avoir lieu que d'un commun accord. L'alinéa 2 dispose en revanche que la résiliation de la convention est, sous peine de nullité, notifiée par une lettre recommandée à la poste aux signataires de la convention, ce qui paraît indiquer que la "résiliation" est une manière de mettre fin à la convention qui peut être décidée non pas d'un commun accord mais bien par une des parties.

Il apparaît au Conseil d'État qu'en l'occurrence les auteurs du projet ont confondu deux figures juridiques, à savoir la résiliation unilatérale et la résiliation d'un commun accord.

La résiliation unilatérale est évidemment un acte unilatéral. Si on prévoit la possibilité d'une résiliation, il est normal de fixer également un délai de préavis et de prévoir en outre que la résiliation est notifiée par l'une des parties aux autres parties. En revanche, la résiliation d'un commun accord suppose la conclusion d'une nouvelle convention entre les parties. Dans pareil cas, il est sans utilité de notifier la résiliation aux parties dès lors que, par définition, elles y sont toutes associées et en ont donc connaissance.

Il s'impose de réexaminer sérieusement le texte des articles 11 et 12 sur ce point. Préalablement, les auteurs du projet détermineront si, outre la résiliation d'un commun accord, la résiliation unilatérale est également possible. Le cas échéant, on réglera distinctement les deux hypothèses. En tout état de cause, on alignera la terminologie utilisée dans le projet sur le droit conventionnel commun: le terme "résiliation" peut être maintenu dans le texte français, pour autant que l'on précise qu'il s'agit d'une "résiliation unilatérale" ou d'une "résiliation d'un commun accord"; dans le texte néerlandais, il serait préférable d'utiliser le terme "opzegging", en précisant si elle est "eenzijdig" ou "bij onderlinge overeenstemming" ⁽²⁾.

⁽²⁾ En tout état de cause, on n'emploiera pas le terme "ontbinding" dans le texte néerlandais. Ce terme indique qu'on met fin à la convention rétroactivement, ce qui n'est manifestement pas l'intention des auteurs du projet.

Article 14

6. Cette disposition sanctionne, "celui qui ne respecte pas les dispositions d'une convention conclue dans le cadre de la présente ordonnance".

Dans le commentaire des articles, la sanction est formulée de manière plus restrictive. Consécutivement à la remarque qui lui a été faite à ce sujet, le fonctionnaire délégué a précisé ce qui suit:

"L'amende pénale vise tous ceux qui sont concernés par la convention environnementale, autrement dit les parties signataires, les membres des organismes signataires (puisque la convention leur sera applicable en vertu des alinéas 2 et 3 de l'article 6) ainsi que les tiers concernés par l'exécution de la convention, et à l'égard desquels la convention est source de droits ou d'obligations en vertu de l'article 6, dernier alinéa."

De l'avis du fonctionnaire délégué lui-même, il y aurait lieu d'adapter l'exposé des motifs en ce sens.

Article 15

7. Selon l'alinéa 1^{er} de cet article, l'article 2 de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement est complété par un 15°.

Le Conseil d'État constate qu'il a déjà été prévu de compléter cet article par un 15° dans un avant-projet d'ordonnance relative à la restriction de l'usage des pesticides par les gestionnaires des espaces publics en Région de Bruxelles-Capitale sur lequel le Conseil d'État a émis, le 9 décembre 2003, l'avis 34.983/3. Il y a lieu d'accorder entre eux le présent texte et cet autre projet.

La chambre était composée de

Messieurs	W. DEROOVER,	premier président,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	conseillers d'État,
	H. COUSY,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER