

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 41.027/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 24 juli 2006 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 13 september 2006, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België", heeft op 7 september 2006 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond ⁽¹⁾, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Gelet op het uitzonderlijk hoge aantal adviesaanvragen die met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State aanhangig zijn gemaakt, die dan nog, gelet op het tijdstip dat om advies is verzocht, slechts door een beperkt aantal magistraten kunnen worden behandeld, heeft de afdeling wetgeving zich bovendien, zelfs met betrekking tot de in artikel 84, § 3, eerste lid, van die wetten opgesomde punten, noodgedwongen moeten beperken tot een summier onderzoek van het ontwerp. Uit de vaststelling dat over een bepaling in dit advies niets wordt gezegd, mag niet zonder meer worden afgeleid dat er niets over gezegd kan worden en, indien er wel iets over wordt gezegd, dat er niets meer over te zeggen valt.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in de wet van 20 januari 1999 ter bescherming van het mariene milieu in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België.

Het ontwerp beoogt alzo de omzetting in het interne recht van 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 en dit wat betreft de bevoegdheden van de federale overheid.

⁽¹⁾ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder rechtsgrond verstaan de overeenstemming met de hogere rechtsnormen.

ALGEMENE OPMERKING

3.1.1. Artikel 2, i), van het ontwerp voegt in artikel 2 van de voornoemde wet van 20 januari 1999 een 27° in, waarin het begrip "herstelmaatregelen" wordt gedefinieerd.

Luidens het ontworpen artikel 2, 27°, moet onder herstelmaatregelen worden verstaan:

"niet-dringende maatregelen, gericht op het herstel, de rehabilitatie of de vervanging van het aangetaste mariene milieu of op het verschaffen van een gelijkwaardig alternatief voor het aangetaste mariene milieu".

Artikel 2, lid 11, van de voornoemde richtlijn 2004/35/EG definieert het begrip "herstelmaatregelen" als volgt:

"maatregel of combinatie van maatregelen, met inbegrip van inperkende of tussentijdse maatregelen, gericht op herstel, rehabilitatie of vervanging van de aangetaste natuurlijke rijkdommen en/of ecosysteemfuncties, of op het verschaffen van een gelijkwaardig alternatief voor rijkdommen of functies, als bedoeld in bijlage II".

In de bijlage II van de richtlijn wordt in een gemeenschappelijk kader voorzien dat moet worden gevolgd om de meest geschikte maatregelen te kiezen voor het herstel van milieuschade.

Op de vraag van de auditeur-verslaggever waarom die bijlage II niet wordt omgezet in het ontwerp heeft de gemachtigde van de regering het volgende verklaard:

"Bijlage II zal omgezet worden in een specifiek KB betreffende herstelmaatregelen op grond van artikel 40 WMM".

3.1.2. Artikel 40 van de voornoemde wet van 20 januari 1999 luidt:

"§ 1. De Koning kan criteria en nadere regels vaststellen volgens dewelke een milieuverstoring en de kosten van het herstel ervan moeten worden vastgesteld.

.../...

§ 2. Bij een milieuverstoring wordt het herstel gevorderd door de Staat, onverminderd het recht van de andere personen bedoeld in artikel 37, §§ 5, om, in voorkomend geval, vergoeding te vorderen van de door hen gemaakte kosten.

§ 3. De kostprijs voor het herstel van de milieuverstoring dient door degene die de verstoring veroorzaakt heeft, te worden gestort in het Fonds Leefmilieu, bedoeld in de tabel gevoegd als bijlage bij de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen".

De Raad van State dient vast te stellen dat het genoemde artikel 40, § 1, de Koning alleen machtigt om de criteria en de nadere regels "vast te stellen" betreffende de milieuverstoring en de kosten van het herstel. Dat artikel 40 lijkt de Koning evenwel niet te machtigen om in een gemeenschappelijk kader te voorzien dat moet worden gevolgd om de meest geschikte maatregelen te kiezen voor het herstel van milieuschade.

3.2. Op de vraag van de auditeur-verslaggever welke bepalingen van het ontwerp de artikelen 7, 10 en 12 van de richtlijn omzetten, heeft de gemachtigde van de Regering het volgende geantwoord:

"De artikelen 7, 10 en 12 zullen omgezet worden in een specifiek KB betreffende herstelmaatregelen op grond van artikel 40 WMM".

Zonder daarom exhaustief te zijn, is het duidelijk dat de Koning aan de in artikel 40 van de voornoemde wet van 20 januari 1999 voorziene machtiging niet de bevoegdheid kan ontleen om in een verjaringstermijn voor het verhalen van de kosten te voorzien (artikel 10 van de voornoemde richtlijn 2004/35/EG) en evenmin om de in artikel 12 van de richtlijn voorziene "inspraakprocedure" in te voeren.

3.3. Uit bovenstaande volgt dan ook dat niet alle bepalingen van de voornoemde richtlijn 2004/35/EG met het ontwerp worden omgezet en dat de voornoemde wet van 20 januari 1999, met inbegrip van de ontworpen wetsbepalingen, onvoldoende rechtsgrond biedt om dit eventueel aan de Koning op te dragen.

Het verdient daarom aanbeveling dat de stellers van het ontwerp, de wet van 20 januari 1999 en het ontwerp opnieuw aan een grondig onderzoek zouden onderwerpen. Daarbij zullen zij moeten onderzoeken of sommige bepalingen van de richtlijn niet

.../...

veeleer dienen te worden omgezet bij wet. Voor de bepalingen van de richtlijn waarvan de implementatie aan de Koning kan worden overgelaten, zullen zij moeten nagaan of die implementatie door de Koning, inpasbaar is in de delegatie die de wet van 20 januari 1999 en het ontwerp aan de Koning verlenen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

G. VAN HAEGENDOREN

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 41.027/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 24 juillet 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 13 septembre 2006, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique", a donné le 7 septembre 2006 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ⁽¹⁾ et de l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, eu égard au nombre exceptionnellement élevé de demandes d'avis dont le Conseil d'État est saisi en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et qui, en outre, vu le moment où l'avis est demandé, ne peuvent être examinées que par un nombre restreint de magistrats, la section de législation s'est vue contrainte, même en ce qui concerne les points énumérés à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, de ces lois, de se limiter à un examen sommaire du projet. La circonstance qu'une disposition ne fasse l'objet d'aucune observation dans le présent avis ne peut nullement signifier qu'il n'y a rien à en dire et, si toutefois une observation est formulée, cela n'implique pas qu'elle soit exhaustive.

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet soumis pour avis vise à apporter un certain nombre de modifications dans la loi du 20 janvier 1999 visant la protection du milieu marin dans les espaces marins sous juridiction de la Belgique.

Le projet entend ainsi transposer en droit interne la directive 2004/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 sur la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux, et ce pour ce qui est des compétences de l'autorité fédérale.

⁽¹⁾ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3.1.1. L'article 2, i), du projet insère dans l'article 2 de la loi du 20 janvier 1999 précitée un 27°, qui définit la notion de "mesures de réparation".

Selon l'article 2, 27°, en projet, on entend par mesures de réparation:

"mesures non urgentes visant à réparer, réhabiliter ou remplacer le milieu marin atteint ou à fournir une solution alternative équivalente pour le milieu marin atteint".

L'article 2, paragraphe 11, de la directive 2004/35/CE précitée définit la notion de "mesures de réparation" comme suit:

"toute action, ou combinaison d'actions, y compris des mesures d'atténuation ou des mesures transitoires visant à restaurer, réhabiliter ou remplacer les ressources naturelles endommagées ou les services détériorés ou à fournir une alternative équivalente à ces ressources ou services, tel que prévu à l'annexe II".

L'annexe II de la directive fixe un cadre commun à appliquer pour choisir les mesures les plus appropriées afin d'assurer la réparation des dommages environnementaux.

Interrogé par l'auditeur rapporteur sur le motif pour lequel cette annexe II n'est pas transposée dans le projet, le délégué du gouvernement a déclaré ce qui suit:

"Bijlage II zal omgezet worden in een specifiek KB betreffende herstelmaatregelen op grond van artikel 40 WMM".

3.1.2. L'article 40 de la loi du 20 janvier 1999 précitée s'énonce comme suit:

"§ 1^{er}. Le Roi peut arrêter des critères et modalités suivant lesquels une perturbation environnementale et le coût de sa réparation doivent être établis.

§ 2. En cas de perturbation environnementale, la réparation est exigée par l'État, sans préjudice du droit des autres personnes visées à l'article 37, § 5, d'exiger, le cas échéant, le remboursement des coûts qu'elles ont encourus.

§ 3. L'auteur de la perturbation environnementale est tenu de verser le montant de la réparation au Fonds environnement visé au tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires".

.../...

Le Conseil d'État se doit de constater que l'article 40, § 1^{er}, précité, n'habilite le Roi qu'à "arrêter" les critères et les modalités concernant la perturbation environnementale et les coûts de la réparation. Cet article 40 ne semble toutefois pas autoriser le Roi à prévoir un cadre commun à appliquer pour choisir les mesures les plus appropriées afin d'assurer la réparation des dommages environnementaux.

3.2. Invité par l'auditeur-rapporteur à préciser quelles sont les dispositions du projet qui transposent les articles 7, 10 et 12 de la directive, le délégué du Gouvernement a donné la réponse suivante:

"De artikelen 7, 10 en 12 zullen omgezet worden in een specifiek KB betreffende herstelmaatregelen op grond van artikel 40 WMM".

Sans pour autant être exhaustif, on notera qu'il est clair que le Roi ne peut puiser dans l'habilitation inscrite à l'article 40 de la loi du 20 janvier 1999 précitée le pouvoir de fixer un délai de prescription pour le recouvrement des coûts (article 10 de la directive 2004/35/CE, précitée), ni celui d'instaurer la "procédure de participation du public" prévue à l'article 12 de la directive.

3.3. Il résulte de ce qui précède que le projet ne transpose pas toutes les dispositions de la directive 2004/35/CE précitée et que la loi du 20 janvier 1999 précitée, y compris les dispositions législatives en projet, ne procure pas de fondement juridique suffisant pour éventuellement confier cette transposition au Roi.

En conséquence, il est recommandé que les auteurs du projet soumettent la loi du 20 janvier 1999 ainsi que le projet à un nouvel examen approfondi. À cet effet, ils devront examiner s'il n'est pas préférable de transposer certaines dispositions de la directive dans une loi. En ce qui concerne les dispositions de la directive dont la mise en oeuvre peut être confiée au Roi, ils devront vérifier si cette mise en oeuvre se concilie avec la délégation que la loi du 20 janvier 1999 et le projet confèrent au Roi.

La chambre était composée de

Messieurs	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT,	assesseur de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	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. B. SEUTIN.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES

G. VAN HAEGENDOREN