

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.990/3
VAN 10 FEBRUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 februari 2009 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie en Waterbeleid, verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "houdende precisering over sommige bepalingen van de ordonnantie van 13 november 2008 betreffende de milieuaansprakelijkheid voor wat betreft het voorkomen en herstellen van milieuschade", heeft het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

"le présent arrêté met en oeuvre l'ordonnance du 13 novembre 2008 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux transposant une directive européenne dont le délai de transposition expirait le 30 avril 2007; que la Commission européenne a assigné le 18 juillet 2008 la Belgique devant la cour de Justice des Communautés européennes pour non transposition de cette directive; que la mise en oeuvre très rapide de cette ordonnance permettrait d'éviter une condamnation de la Belgique".

*

* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de voornoemde gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen besluit vindt, globaal genomen, rechtsgrond in de artikelen 7, § 6, 12, § 1, 13, § 3, 14, § 3, en 15, § 3, van de ordonnantie van 13 november 2008 betreffende milieuaansprakelijkheid met betrekking tot het voorkomen en herstellen van milieuschade.

Enkele bepalingen vergen evenwel een nader onderzoek.

3.2.1. Voor bepalingen die zijn vervat in de artikelen 4 en 5 van het ontwerp en die regels uit het gerechtelijk privaatrecht overnemen of moduleren, is er niet enkel geen

.../...

bevoegdheidsrechtelijke grondslag, maar ook geen rechtsgrond, zodat ze uit het ontwerp moeten worden weggelaten. De stellers van het ontwerp dienen de genoemde artikelen vanuit dit oogpunt aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

3.2.2. In de artikelen 6, 6 (lees 6/), 7, 7 (lees 7/), 8, derde lid, 3 (lees 3/), en 9, 4 (lees 4/), van het ontwerp wordt de techniek van de stilzwijgende verwerpingsbeslissing gehanteerd ⁽¹⁾. Daargelaten de zwaarwegende bezwaren die rijzen tegen het aanwenden van deze techniek, kan worden betwijfeld of er voor het invoeren ervan voldoende rechtsgrond aanwezig is ⁽²⁾. Gelet hierop dienen de genoemde bepalingen te worden herwerkt en dienen in artikel 10, eerste lid, 1 (lees 1/), en tweede lid, van het ontwerp, de woorden "of het verstrijken van de termijn om uitspraak te doen" te worden weggelaten.

3.2.3. Voor artikel 8, eerste en tweede lid, van het ontworpen besluit is geen uitdrukkelijke rechtsgrond voorhanden, maar lijkt wel een beroep te kunnen worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen ⁽³⁾, gelezen in samenhang met artikel 15, § 1, van de ordonnantie van 13 november 2008.

3.2.4. Krachtens artikel 11 van het ontwerp heeft het erin bedoelde beroep bij het Milieucollege of bij de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op zich geen schorsende werking, maar kan de verzoeker wel de schorsing vragen van de bestreden beslissing bij dreiging van ernstig gevaar of onherstelbare schade. Aldus wordt niet de beroepsprocedure geregeld, waartoe de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bij artikel 15, § 3, van de ordonnantie van 13 november 2008 gemachtigd is, maar wordt aan het Milieucollege of aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een nieuwe bevoegdheid toegekend, waartoe geen rechtsgrond voorhanden is.

⁽¹⁾ In artikel 8, derde lid, 3 (lees 3/), en artikel 9, 4 (lees 4/), wordt weliswaar gewag gemaakt van een bevestiging van de bestreden beslissing maar dit komt erop neer dat het erin bedoelde beroep wordt verworpen.

⁽²⁾ Zie overigens wat betreft de in artikel 14, § 4, van de ordonnantie van 13 november 2008 bedoelde beslissingen, artikel 14, § 5, van die ordonnantie.

⁽³⁾ Dat artikel is krachtens artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen van toepassing op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

Artikel 11, § 2, dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dienen aan de aanhef twee leden te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van, respectievelijk, artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, en dient in het huidige tweede lid van de aanhef (dat het vierde lid wordt) de rechtsgrond voor het ontworpen besluit te worden gespecificeerd door te verwijzen naar de artikelen 7, § 6, 12, § 1, 13, § 3, 14, § 3, en 15, §§ 1 en 3, van de ordonnantie van 13 november 2008.

5. De in het huidige derde tot vijfde lid van de aanhef vermelde ordonnanties en het in het huidige zesde lid vermelde besluit bieden geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, waarmee ook niet de wijziging van dat in het zesde lid van de aanhef vermelde besluit wordt beoogd. Evenmin is de vermelding van die ordonnanties of van dat besluit noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. De genoemde leden kunnen derhalve uit de aanhef worden weggelaten.

Artikel 5

6. In artikel 5, 2 (lees 2/), eerste lid, en 3 (lees 3/), van het ontwerp dient in de Nederlandse tekst gewag te worden gemaakt van "een dwangbevel" en "Het dwangbevel" in plaats van "dwang" en "De dwang" ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Ook in andere passages wordt het woord "dwang" gebruikt, maar die passages dienen te vervallen (zie opmerking 3.2.1).

Artikelen 6 en 7

7. Luidens artikel 6, 5 (lees 5/), van het ontwerp neemt de bevoegde overheid een "gemotiveerde" beslissing. Het woord "gemotiveerde" dient te vervallen nu de motiveringsplicht reeds op zich voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en uit het uitdrukkelijk vermelden ervan ten onrechte zou kunnen worden afgeleid dat dit vereiste anders niet geldt.

Eenzelfde opmerking dient te worden gemaakt ten aanzien van artikel 7, 6 (lees 6/), van het ontwerp.

Artikel 12

8. Luidens artikel 12 van het ontwerp treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking op de dag van het "van kracht worden" (lees: de inwerkingtreding) van de ordonnantie van 13 november 2008. Aangezien die ordonnantie reeds in werking is getreden op 14 november 2008 (zie artikel 19 ervan), zou aan het besluit retroactiviteit worden verleend. Gelet op de aard en de inhoud van het ontworpen besluit, is die retroactiviteit zowel onwerkbaar als onaanvaardbaar. Artikel 12 van het ontwerp dient derhalve te worden herzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.990/3
DU 10 FÉVRIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie et de la Politique de l'eau, le 6 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "précisant certaines dispositions de l'ordonnance du 13 novembre 2008 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux", a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

"le présent arrêté met en oeuvre l'ordonnance du 13 novembre 2008 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux transposant une directive européenne dont le délai de transposition expirait le 30 avril 2007; que la Commission européenne a assigné le 18 juillet 2008 la Belgique devant la cour de Justice des Communautés européennes pour non transposition de cette directive; que la mise en oeuvre très rapide de cette ordonnance permettrait d'éviter une condamnation de la Belgique".

*

* *

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, précitées, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique et de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. D'une manière générale, l'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans les articles 7, § 6, 12, § 1^{er}, 13, § 3, 14, § 3, et 15, § 3, de l'ordonnance du 13 novembre 2008 relative à la responsabilité environnementale en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux.

Quelques dispositions méritent toutefois un examen plus approfondi.

.../...

3.2.1. En ce qui concerne les dispositions visées aux articles 4 et 5 du projet et qui reproduisent ou modulent des règles du droit judiciaire privé, non seulement il n'existe pas de fondement du point de vue de la répartition des compétences, mais le fondement juridique fait également défaut, de sorte que ces dispositions doivent être omises du projet. Les auteurs du projet veilleront à réexaminer, sous cet angle, les articles précités.

3.2.2. Les articles 6, 6 (lire 6/), 7, 7 (lire 7/), 8, alinéa 3, 3 (lire 3/), et 9, 4 (lire 4/), du projet, utilisent la technique de la décision de rejet tacite ⁽¹⁾. Abstraction faite des objections graves que soulève l'utilisation de cette technique, on peut en douter si sa mise en oeuvre repose sur un fondement juridique suffisant ⁽²⁾. En conséquence, on remaniera les dispositions précitées et on omettra à l'article 10, alinéas 1^{er}, 1 (lire 1/), et 2, du projet, les mots "ou de l'expiration du délai pour statuer".

3.2.3. En ce qui concerne l'article 8, alinéas 1^{er} et 2, de l'arrêté en projet, il n'existe pas de fondement juridique exprès, mais il semble, cependant, que l'on puisse invoquer le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, visé à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽³⁾, combiné avec l'article 15, § 1^{er}, de l'ordonnance du 13 novembre 2008.

3.2.4. En vertu de l'article 11 du projet, le recours qui y visé, formé devant le Collège d'environnement ou devant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, n'a pas d'effet suspensif, mais le requérant peut néanmoins demander la suspension de la décision attaquée en cas de menace d'un péril grave ou d'un dommage irréparable. Ainsi, le projet ne règle pas la procédure de recours, que le Gouvernement de la Région de

⁽¹⁾ S'il est vrai que l'article 8, alinéa 3, 3 (lire 3/), et l'article 9, 4 (lire 4/), font mention d'une confirmation de la décision attaquée, il en résulte toutefois que le recours qui y est visé est rejeté.

⁽²⁾ Voir, d'ailleurs, en ce qui concerne les décisions visées à l'article 14, § 4, de l'ordonnance du 13 novembre 2008, l'article 14, § 5, de cette ordonnance.

⁽³⁾ En vertu de l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, cet article est applicable à la Région de Bruxelles-Capitale.

Bruxelles-Capitale est habilité à régler en vertu de l'article 15, § 3, de l'ordonnance du 13 novembre 2008, mais il attribue au Collège d'environnement ou au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale une nouvelle compétence pour laquelle le fondement juridique fait défaut.

Il convient, dès lors, d'omettre l'article 11, § 2, du projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Conformément aux observations relatives au fondement juridique de l'arrêté en projet, on ajoutera au préambule deux alinéas visant, respectivement, l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, et on précisera à l'alinéa 2 actuel du préambule (qui devient l'alinéa 4) le fondement juridique de l'arrêté en projet par une référence aux articles 7, § 6, 12, § 1^{er}, 13, § 3, 14, § 3, et 15, §§ 1^{er} et 3, de l'ordonnance du 13 novembre 2008.

5. Les ordonnances, mentionnées aux alinéas 3 à 5 actuels du préambule, et l'arrêté, visé à l'alinéa 6 actuel, ne procurent pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Celui-ci n'entend pas non plus modifier cet arrêté mentionné à l'alinéa 6 du préambule. La mention de ces ordonnances ou de cet arrêté n'est pas non plus nécessaire à la bonne compréhension des dispositions en projet. Les alinéas précités peuvent, dès lors, être omis du projet.

Article 5

6. À l'article 5, 2 (lire 2/), alinéa 1^{er}, et 3 (lire 3/), du projet, on fera mention dans le texte néerlandais de "een dwangbevel" et de "Het dwangbevel" au lieu de "dwang" et "De Dwang" ⁽⁴⁾.

Articles 6 et 7

7. Selon l'article 6, 5 (lire 5/), du projet, l'autorité compétente prend une décision "motivée". On omettra le mot "motivée", dès lors que l'obligation de motivation découle déjà, en soi, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et que sa mention expresse pourrait donner à penser, à tort, que dans le cas contraire, cette condition ne s'applique pas.

La même observation vaut pour l'article 7, 6 (lire 6/), du projet.

Article 12

8. Selon l'article 12 du projet, l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen entre en vigueur le jour de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 13 novembre 2008. Cette ordonnance étant déjà entrée en vigueur le 14 novembre 2008 (voir son article 19), la rétroactivité serait ainsi conférée à l'arrêté. Vu la nature et le contenu de l'arrêté en projet, cette rétroactivité serait à la fois inopérante et inadmissible. On réexaminera, dès lors, l'article 12 du projet.

⁽⁴⁾ Le mot "dwang" est également utilisé dans d'autres passages, mais ceux-ci doivent être omis (voir l'observation 3.2.1).

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs 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. J. SMETS.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS