KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.504/3
VAN 27 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 22 april 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 "betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën", 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

> "het feit dat dit besluit richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van richtlijn 2004/35/EG omzet; dat de Europese Commissie op 16 oktober 2008 aan België een met redenen omkleed advies gericht heeft wegens nalating van omzetting; dat de snelle goedkeuring van het besluit zou kunnen voorkomen dat de Commissie een procedure tegen België begint bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen" [1].

*
* *

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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 te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement

---

(1) Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan. In dit geval wordt, in strijd met die bepaling, in de adviesaanvraag zelf geen verantwoording gegeven voor het verzoek om spoedbehandeling, maar enkel in de aanhef van het ontworpen beluit. De adviesaanvrager wordt verzocht om zich in de toekomst te conformeren aan het bepaalde in het genoemde artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State en om bijgevolg de reden van de spoedeisendheid ook in de adviesaanvraag te vermelden.

en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van richtlijn 2004/35/EG om te zetten in het interne recht van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest.

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt, globaal genomen, geboden door artikel 13 van de ordonnantie van 7 maart 1991 betreffende de preventie en het beheer van afvalstoffen en door de artikelen 4, derde lid, 6, § 1, en 13, § 1, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen.

Voor de bepalingen van het ontwerp waarbij taken worden opgedragen aan het Brussels Instituut voor Milieubeheer (zie bij voorbeeld de artikelen 15 tot 18) wordt rechtsgrond geboden door artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989.

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJK GEWEST

5. Gelet op de inhoud van richtlijn 2006/21/EG zijn de gewesten, op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, in beginsel bevoegd voor de omzetting van deze richtlijn.

Artikel 6, leden 3 tot 6, van richtlijn 2006/21/EG bevat evenwel met betrekking tot de preventie van zware ongevallen bepalingen in verband met interne en externe noodplanning. Met artikel 7 van het ontwerp wordt beoogd hieraan uitvoering te geven.

Zoals de Raad van State er in het verleden meermaals heeft op gewezen, valt het ontwerpen van externe noodplannen in de regel zowel onder de bevoegdheid van de federale overheid, wat de civiele bescherming betreft, als onder die van de gewesten,

wat de milieubescherming en de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven betreft [2].

Gelet op de interpenetratie van die federale en die gewestelijke bevoegdheden is het sluiten van een samenwerkingsakkoord in dezen dan ook een onontbeerlijke voorwaarde [3].

Alleen een zodanig akkoord zou het trouwens mogelijk maken nauwkeurig de concrete werkwijze te bepalen voor de samenwerking onder de betrokken overheden en de juridische waarborg te bieden dat elk van deze overheden de maatregelen die onder haar bevoegdheid vallen en die betrekking hebben op de samenwerking met de overige betrokken overheden, daadwerkelijk zal uitvaardigen en toepassen [4].

Er bestaan overigens nu reeds samenwerkingsakkoorden inzake de preventie van zware ongevallen en de beheersing van de gevolgen van zulke ongevallen. Zulks geldt in het bijzonder voor het samenwerkingsakkoord van 21 juni 1999 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, waarmee gedeeltelijk richtlijn 96/82/EG van de Raad van 9 december 1996 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen

---

(2) Zie o.m. advies 33.269/2 van 25 juni 2002 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 28 maart 2003 tot wijziging van de wet van 31 december 1963 betreffende de civiele bescherming, *Parl. St.*, Kamer, DOC 50 2183/001, blz. 11-17.

(3) Zie onder meer advies 31.823/2/V op 23 juli 2001 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Waalse Regering van 4 juli 2002 "déterminant les conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés et pathogènes", advies 41.963/2 van 17 januari 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 mei 2007 betreffende de civiele veiligheid (*Gedr. St.*, Kamer, 2006-2007, nr. 2928/1, blz. 121-122), alsmede advies 42.712/4 van 13 juni 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 november 2007 "modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux" (*Gedr.St.*, Parl. wall., 2006-2007, nr. 646/1, blz. 50-51); zie ook advies 44.471/3 van 20 mei 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 februari 1991 houdende vaststelling van het Vlaamse reglement betreffende de milieuvergunning en van het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne.

(4) Zie onder meer in dat verband voornoemde adviezen 41.963/2 en 42.712/4.

waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken wordt omgezet, en waaromtrent de bijzondere wetgever heeft besloten dat het sluiten ervan verplicht is gelet op de overlapping van de federale en gewestelijke bevoegdheden in dezen [5].

VOORAFGAANDE OPMERKING

6. Bij e-mails van 23 april 2008 heeft de auditeur-verslaggever de gemachtigde om inlichtingen en stukken [6] verzocht met betrekking tot de voorliggende adviesaanvraag.

Op het ogenblik dat de adviesaanvraag is onderzocht door de Raad van State, afdeling Wetgeving, was hieraan nog geen gevolg gegeven.

Er moet de indiener van de adviesaanvraag opmerkzaam worden gemaakt dat het ontbreken van die inlichtingen en die stukken de taak van de afdeling Wetgeving moeilijker maakt en het voor haar zelfs onmogelijk kan maken een advies uit te brengen dat werkelijk dienstig is voor de aanvrager ervan. Dat geldt des te meer nu de afdeling Wetgeving ertoe verplicht is de gevraagde termijn strikt na te leven en zij met het uitbrengen van haar advies niet kan wachten totdat de gemachtigde geantwoord heeft op de vragen die het auditoraat of de Raad van State zich over het ontwerp stellen.

Bijgevolg heeft de Raad van State dan ook niet kunnen onderzoeken of met het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, volledig uitvoering wordt gegeven aan richtlijn 2006/21/EG.

---

(5) Zie artikel 92*bis*, § 3, b), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(6) Waaronder de bijlagen waarvan gewag wordt gemaakt in de tekst van het ontwerpbesluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 4).

Artikel 12

8. Met artikel 12, § 6, van het ontwerp wordt de omzetting beoogd van artikel 13, lid 6, eerste alinea, van richtlijn 2006/21/EG, waarbij aan de exploitanten met terugwerkende kracht verplichtingen worden opgelegd.

De terugwerkende kracht van dergelijke bepaling is strijdig met de beginselen van de rechtszekerheid en de voorzienbaarheid van de regelgeving. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door de vaststelling dat de Belgische overheid te laat is met de omzetting van de richtlijn.

De bezwaren tegen de terugwerkende kracht gelden te dezen des te meer nu op grond van onder meer artikel 96 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen de niet-naleving van artikel 12, § 6, met terugwerkende kracht strafbaar zou worden gesteld. De terugwerkende kracht zou aldus strijdig zijn met het verbod van retroactiviteit van de strafwet, gewaarborgd bij artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

Artikel 12, § 6, van het ontwerp dient dan ook op dit punt te worden aangepast.

Artikel 20

9. Met artikel 20, §§ 3 en 4, tweede lid, van het ontwerp wordt beoogd uitvoering te geven aan artikel 24, lid 3 en lid 4, tweede alinea, van richtlijn 2006/21/EG.

.../...

Nu de tijdsperiode waarvoor die bepalingen van toepassing zijn, reeds verstreken is, zijn die bepalingen zonder voorwerp geworden of niet meer na te leven. Artikel 20, § 3, dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten en artikel 20, § 4, tweede lid, van het ontwerp dient dan ook op dit punt te worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.504/3
DU 27 AVRIL 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 22 avril 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 "relatif à la gestion des déchets de l'industrie extractive", a donné l'avis suivant:

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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

> "het feit dat dit besluit richtlijn 2006/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 betreffende het beheer van afval van winningsindustrieën en houdende wijziging van richtlijn 2004/35/EG omzet; dat de Europese Commissie op 16 oktober 2008 aan België een met redenen omkleed advies gericht heeft wegens nalating van omzetting; dat de snelle goedkeuring van het besluit zou kunnen voorkomen dat de Commissie een procedure tegen België begint bij het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen" [1].

*
* *

2. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû limiter son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de transposer dans le droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale la directive 2006/21/CE du Parlement européen et du Conseil du

---

(1) Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent. En méconnaissance de cette disposition, la motivation de l'urgence ne se trouve pas ici dans la demande d'avis elle-même, mais seulement dans le préambule de l'arrêté en projet. Le demandeur d'avis est prié de se conformer à l'avenir à la disposition de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2/, précité, des lois coordonnées sur le Conseil d'État et, par conséquent, d'indiquer la motivation de l'urgence également dans la demande d'avis.

15 mars 2006 concernant la gestion des déchets de l'industrie extractive et modifiant la directive 2004/35/CE.

4. Le fondement juridique de l'arrêté en projet, considéré dans sa globalité, se trouve à l'article 13 de l'ordonnance du 7 mars 1991 relative à la prévention et à la gestion des déchets et aux articles 4, alinéa 3, 6, § 1er, et 13, § 1er, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement.

Les dispositions du projet qui délèguent des tâches à l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (voir par exemple les articles 15 à 18) trouvent un fondement juridique à l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, confirmé par la loi du 16 juin 1989.

COMPÉTENCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

5. Eu égard au contenu de la directive 2006/21/CE, c'est aux régions que l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles donne en principe le pouvoir de la transposer.

L'article 6, paragraphes 3 à 6, de la directive 2006/21/CE comporte toutefois des dispositions relatives aux plans d'urgence internes et externes dans le cadre de la prévention des accidents majeurs. L'article 7 du projet entend y donner exécution.

Comme le Conseil d'État l'a rappelé à plusieurs reprises dans le passé, l'élaboration de plans d'urgence externes relève en règle générale, tant de la compétence de l'autorité fédérale, en ce qui concerne la protection civile, que de celle des régions, en ce qui concerne la protection de l'environnement et de la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes [2].

---

(2) Voir notamment l'avis 33.269/2 du 25 juin 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 28 mars 2003 modifiant la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 50 2183/001, pp. 11-17.

Vu l'interpénétration de ces compétences fédérale et régionales, il s'impose de conclure un accord de coopération en la matière [3].

Seul un tel accord serait du reste à même de déterminer avec précision les modalités pratiques de la collaboration entre les autorités compétentes et de garantir juridiquement que chacune de ces autorités adoptera et appliquera effectivement les mesures qui relèvent de sa compétence en matière de collaboration avec les autres autorités concernées [4].

Au demeurant, il existe déjà actuellement des accords de coopération en matière de prévention des accidents majeurs et de gestion des conséquences de tels accidents. Il y a notamment l'accord de coopération du 21 juin 1999 entre l'État fédéral, les Régions flamande et wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, qui transpose partiellement la directive 96/82/CE du Conseil du 9 décembre 1996 concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses et dont le législateur spécial a imposé la conclusion en raison de l'interpénétration des compétences fédérales et régionales en la matière [5].

---

(3) Voir notamment l'avis 31.823/2/V du 23 juillet 2001 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 "déterminant les conditions sectorielles relatives aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés et pathogènes", l'avis 41.963/2 du 17 janvier 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n/ 2928/1, pp. 121-122), ainsi que l'avis 42.712/4 du 13 juin 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 22 novembre 2007 "modifiant le Livre I^{er} du Code de l'Environnement en ce qui concerne la prévention et la réparation des dommages environnementaux" (*Doc.*, Parl. wall., 2006-2007, n/ 646/1, pp. 50-51); voir également l'avis 44.471/3 du 20 mai 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 juin 2008 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 février 1991 fixant le règlement flamand relatif à l'autorisation écologique et modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement.

(4) Voir notamment à cet égard les avis 41.963/2 et 42.712/4 précités.

(5) Voir l'article 92*bis*, § 3, b), de la loi spéciale du 8 août 1980.

OBSERVATION LIMINAIRE

6. Par courriers électroniques du 23 avril 2008, l'auditeur-rapporteur a demandé au délégué de lui communiquer des renseignements et des pièces [6] concernant la demande d'avis à l'examen.

Au moment de l'examen de la demande d'avis par le Conseil d'État, section de législation, il n'y avait pas encore été donné suite.

Il y a lieu de faire observer au demandeur d'avis que l'absence de ces renseignements et pièces rendent la tâche de la section de législation plus difficile et peut empêcher celle-ci de lui donner un avis réellement utile. C'est d'autant plus vrai que la section de législation est tenue de respecter strictement le délai requis et qu'elle ne peut pas attendre que le délégué ait répondu aux questions que l'auditorat ou le Conseil d'État posent au sujet du projet pour donner son avis.

Par conséquent, le Conseil d'État n'a pas pu examiner si l'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen donne entièrement exécution à la directive 2006/21/CE.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Le préambule doit être adapté en fonction de l'observation relative au fondement juridique de l'arrêté en projet (observation 4).

Article 12

8. L'article 12, § 6, du projet a pour objet de transposer l'article 13, paragraphe 6, alinéa 1er, de la directive 2006/21/CE, qui impose aux exploitants des obligations rétroactives.

---

(6) Parmi lesquelles les annexes dont le texte de l'arrêté en projet fait état.

L'effet rétroactif d'une telle disposition est contraire aux principes de sécurité juridique et de prévisibilité de la réglementation. Le fait que l'autorité belge ait tardé à transposer la directive n'y change rien.

Les objections à l'effet rétroactif sont d'autant plus essentielles en l'espèce que, en vertu notamment de l'article 96 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement, la méconnaissance de l'article 12, § 6, serait sanctionnée pénalement avec effet rétroactif. On violerait ainsi le principe de non-rétroactivité de la loi pénale, garanti par l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Il s'impose dès lors d'adapter l'article 12, § 6, du projet sur ce point.

Article 20

9. L'article 20, §§ 3 et 4, alinéa 2, du projet a pour objet de donner exécution à l'article 24, paragraphe 3 et paragraphe 4, alinéa 2, de la directive 2006/21/CE.

Dès lors que leur délai d'application a déjà expiré, ces dispositions sont devenues sans objet ou ne doivent plus être respectées. L'article 20, § 3, doit par conséquent être omis du projet et l'article 20, § 4, alinéa 2, du projet doit dès lors être adapté sur ce point.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	conseillers d'État,
Madame	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

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,

M. VERSCHRAEGHEN J. SMETS