

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.122/3
VAN 4 MEI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 14 april 2010 door de Minister van Klimaat verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op 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.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt tot wijziging van de wet van 12 juli 1973 op het natuurbehoud.

Er wordt in die wet vooreerst een artikel *5bis* ingevoegd waarbij de Koning wordt gemachtigd om een federale adviesraad op te richten die bevoegd is ten aanzien van elke vraag betreffende de in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten, evenals van uitheemse diersoorten en hun krengen (artikel 2 van het ontwerp).

Vervolgens wordt er een artikel *5ter* ingevoegd waarbij aan de federale Staat de mogelijkheid wordt geboden om sectorale overeenkomsten te sluiten betreffende de in-, uit- en doorvoer ² van uitheemse invasieve "soorten" met ondernemingen die betrokken zijn bij de verspreiding van deze soorten of met organisaties van dergelijke ondernemingen (artikel 3 van het ontwerp). Dit artikel is gelijkaardig aan artikel 6 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid.

Artikel 4 van het ontwerp strekt tot wijziging van het minimum- en maximumbedrag van de geldboeten, bedoeld in artikel 44 van de wet van 12 juli 1973, bij overtreding van de bepalingen van deze wet en haar uitvoeringsbesluiten "voor zover deze tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren".

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

(2) In de Franse tekst van het ontwerp wordt ook nog gewag gemaakt van "la détention", maar gelet op artikel 6, § 1, III, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dienen deze woorden te vervallen.

Er wordt ook een artikel 44bis ingevoegd waarbij een systeem van administratieve geldboeten wordt uitgewerkt (artikel 5 van het ontwerp). Deze bepaling is geïnspireerd op artikel 18 van de wet van 21 december 1998.

Artikel 6 van het ontwerp strekt tot de actualisering van de bepaling betreffende de personen die bevoegd zijn om toezicht te houden op de naleving van de bepalingen van de wet van 12 juli 1973 en haar uitvoeringsbesluiten.

De wet die thans in ontwerpvorm voorligt, treedt in werking op de dag van haar bekendmaking in het Belgisch Staatsblad (artikel 7 van het ontwerp).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

3. In het ontworpen artikel 5ter, § 1, eerste lid, vervange men het woord "soorten" door de woorden "planten- of diersoorten".

Tevens dienen de stellers van het ontwerp na te gaan of het voorwerp van de erin bedoelde overeenkomsten niet dient te worden gespecificeerd.

Artikel 4

4. In het ontworpen artikel 44, § 1, wordt de overtreding van de bepalingen van de wet van 12 juli 1973 strafbaar gesteld "voor zover deze tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren". Daargelaten de vaststelling dat het gebruik van dergelijke formule bezwaren kan doen rijzen op het vlak van het legaliteitsbeginsel in strafzaken en het eruit voortvloeiende beginsel van voorzienbaarheid van strafbaarstellingen³, dient erop te worden gewezen dat de federale bevoegdheid inzake natuurbehoud beperkt is tot de "in-, uit- en doorvoer van uitheemse plantensoorten en van uitheemse diersoorten en hun krengen" (artikel 6, § 1, III, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot

⁽³⁾ Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, nr. 17/2010, 25 februari 2010, B.8.4.

hervorming der instellingen). De enige bepaling uit de wet van 12 juli 1973 die daarop inhoudelijk betrekking heeft, is artikel 5 van die wet ⁴. Het is gelet daarop op zijn minst verwarrend om "de bepalingen" van de wet van 12 juli 1973 strafbaar te stellen "voor zover ze tot de federale bevoegdheid behoren".

Het ontworpen artikel 44, § 1, voorziet in de strafbaarstelling van onder meer de ter uitvoering van de wet van 12 juli 1973 (lees: ter uitvoering van artikel 5 van die wet) genomen besluiten. Er moet worden gewezen op het gegeven dat artikel 5 van de wet van 12 juli 1973 een algemene delegatie aan de Koning bevat om de erin vermelde aangelegenheden te regelen. In dat verband moet worden herinnerd aan de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof waarin wordt geoordeeld dat een delegatie aan de Koning met betrekking tot strafbaarstelling (of een bepaling die zulks als gevolg heeft) slechts toelaatbaar is wanneer de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgelegd ⁵. Het ontworpen artikel 44, § 1, van de wet van 12 juli 1973, gelezen in samenhang met artikel 5 van die wet, lijkt niet te voldoen aan het zo-even in herinnering gebrachte beginsel nu in dat laatste artikel een zeer algemene en nauwelijks begrensde delegatie vervat is.

Conclusie is derhalve dat het ontworpen artikel 44, § 1, aan een nieuw onderzoek dient te worden onderworpen.

Artikel 5

5. In het ontworpen artikel 44*bis*, § 1, dient te worden gespecificeerd dat de bepaling betrekking heeft op de in artikel 44, § 1, bedoelde overtredingen.

⁽⁴⁾ Ook de bij het ontwerp in die wet in te voegen bepalingen zijn slechts organisatorische of accessoire bepalingen.

⁽⁵⁾ Grondwettelijk Hof, nr. 114/98, 18 november 1998, B.2; Grondwettelijk Hof, nr. 137/2005, 19 juli 2005, B.4; Grondwettelijk Hof, nr. 37/2010, 22 april 2010, B.9.

6. Het ontworpen artikel 44*bis*, § 6, dient te worden aangepast: van zodra de procureur des Konings de beslissing heeft genomen om niet strafrechtelijk te vervolgen of hij, door het laten verstrijken van de in het ontworpen artikel 44*bis*, § 3, tweede lid, bedoelde termijn, moet worden geacht die beslissing te hebben genomen, dient de strafvordering te vervallen. Het zou immers in strijd zijn met het beginsel *non bis in idem* dat de procureur des Konings de strafvordering nog aanhangig zou kunnen maken, terwijl een procedure tot oplegging van een administratieve geldboete aanhangig is of kan worden opgestart, of een administratieve geldboete is opgelegd die voor de rechter kan worden ingevorderd.

7. Het ontworpen systeem van administratieve geldboeten is slechts conform de terzake door het Grondwettelijk Hof uitgezette beginselen indien de rechter waarbij de vordering tot betaling van de administratieve geldboete aanhangig wordt gemaakt, over het opleggen van die geldboete kan oordelen met volle rechtsmacht, wat in beginsel impliceert dat hij in verband daarmee dezelfde beoordelingsbevoegdheid heeft als het bestuur⁶. Zulks zou op een duidelijke manier in het ontworpen artikel 44*bis*, § 7, tot uiting moeten komen.

8. Het is volkomen overbodig te bepalen dat het vierde deel, boek II en boek III, van het Gerechtelijk Wetboek van toepassing is op de in het ontworpen artikel 44*bis*, § 7, eerste zin, bedoelde vordering. Zulks is bovendien misleidend omdat erdoor ten onrechte de indruk wordt gecreëerd dat andere, niet genoemde onderdelen van het Gerechtelijk Wetboek niet van toepassing zijn op die vordering. De genoemde zin dient dan ook te vervallen.

Artikel 6

9. Wat betreft de in het ontworpen artikel 47, eerste lid, opgenomen zinsnede "voor zover deze tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren", wordt verwezen naar opmerking 4.

⁽⁶⁾ Zie o.m. Grondwettelijk Hof, nr. 79/2008, 15 mei 2008, B.6.1 tot B.8.

Artikel 7

10. Naar luid van artikel 7 van het ontwerp treedt de wet die thans in ontwerpvorm voorligt, in werking de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden zou bestaan om af te wijken van de normale termijn voor de inwerkingtreding van wetten, dient die bepaling uit het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.122/3
DU 4 MAI 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre du Climat, le 14 avril 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier la loi du 12 juillet 1973 sur la conservation de la nature.

Il y insère d'abord un article 5*bis* habilitant le Roi à établir un conseil consultatif fédéral compétent pour donner son avis sur toute question concernant l'importation, l'exportation ainsi que le transit des espèces végétales non indigènes ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles (article 2 du projet).

Il y insère ensuite un article 5*ter* permettant à l'État fédéral de conclure des accords sectoriels relatifs à l'importation, l'exportation, le transit et la détention ² "d'espèces" non indigènes envahissantes avec des entreprises qui participent à la dispersion de ces espèces ou des organisations regroupant de telles entreprises (article 3 du projet). Cet article est similaire à l'article 6 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé.

L'article 4 du projet vise à modifier les montants minimum et maximum des amendes, visées à l'article 44 de la loi du 12 juillet 1973, pour infraction aux dispositions de cette loi et de ses arrêtés d'exécution "dans la mesure où celles-ci relèvent de la compétence fédérale".

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

(2) Le texte français du projet fait encore mention de "la détention", mais compte tenu de l'article 6, § 1^{er}, III, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ces mots doivent être omis.

Le projet insère également un article 44*bis* élaborant un système d'amendes administratives (article 5 du projet). Cette disposition est inspirée de l'article 18 de la loi du 21 décembre 1998.

L'article 6 du projet a pour objet d'actualiser la disposition relative aux personnes compétentes pour veiller au respect des dispositions de la loi du 12 juillet 1973 et de ses arrêtés d'exécution.

La loi dont le projet est actuellement à l'examen entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge (article 7 du projet).

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

3. À l'article 5*ter*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, on remplacera le mot "espèces" par les mots "espèces végétales ou animales".

Par ailleurs, les auteurs du projet vérifieront s'il n'y a pas lieu de spécifier l'objet des accords qui y sont visés.

Article 4

4. L'article 44, § 1^{er}, en projet, incrimine l'infraction aux dispositions de la loi du 12 juillet 1973 "dans la mesure où celles-ci relèvent de la compétence fédérale". Outre le fait que l'emploi d'une telle formule peut soulever des problèmes du point de vue du principe de la légalité des peines et du principe de prévisibilité des incriminations qui en découle³, il convient de souligner que la compétence fédérale en matière de conservation de la nature est limitée à "l'importation, [...] l'exportation et [au] transit des espèces végétales non indigènes, ainsi que des espèces animales non indigènes et de leurs dépouilles" (article 6, § 1^{er}, III, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes

⁽³⁾ Voir, par exemple, Cour constitutionnelle, n/ 17/2010, 25 février 2010, B.8.4.

institutionnelles). La seule disposition de la loi du 12 juillet 1973 qui concerne ces matières est l'article 5 de cette loi⁴. Il est par conséquent, pour le moins déconcertant de réprimer les infractions aux "dispositions" de la loi du 12 juillet 1973 "dans la mesure où celles-ci relèvent de la compétence fédérale".

L'article 44, § 1^{er}, en projet, prévoit l'incrimination notamment des infractions aux arrêtés pris en exécution de la loi du 12 juillet 1973 (lire: en exécution de l'article 5 de cette loi). Il faut souligner que l'article 5 de la loi du 12 juillet 1973 contient une délégation générale au Roi pour régler les matières qui y sont visées. À cet égard, il convient de rappeler la jurisprudence de la Cour constitutionnelle selon laquelle une délégation conférée au Roi concernant une incrimination (ou une disposition ayant le même effet) n'est admissible que pour autant que l'habilitation soit définie de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur⁵. L'article 44, § 1^{er}, en projet, de la loi du 12 juillet 1973, lu en combinaison avec l'article 5 de cette loi, ne semble pas satisfaire au principe rappelé ci-dessus puisque ce dernier article contient une délégation très générale et à peine délimitée.

Il faut dès lors en conclure que l'article 44, § 1^{er}, en projet, doit être examiné à nouveau.

Article 5

5. À l'article 44*bis*, § 1^{er}, en projet, il y a lieu de spécifier que la disposition porte sur les infractions visées à l'article 44, § 1^{er}.

(4) Les dispositions du projet à insérer dans cette loi ne sont, en outre, que des dispositions organisationnelles ou accessoires.

(5) Cour constitutionnelle, n/ 114/98, 18 novembre 1998, B.2; Cour constitutionnelle, n/ 137/2005, 19 juillet 2005, B.4; Cour constitutionnelle, n/ 37/2010, 22 avril 2010, B.9.

6. L'article 44*bis*, § 6, en projet, doit être adapté: dès que le procureur du Roi a pris la décision de ne pas poursuivre pénalement ou qu'il est supposé avoir pris cette décision parce que le délai visé à l'article 44*bis*, § 3, alinéa 2, en projet, est écoulé, l'action publique doit s'éteindre. Il serait en effet contraire au principe *non bis in idem* que le procureur du Roi puisse maintenir l'action publique, alors qu'une procédure en vue d'infliger une amende administrative est en cours ou peut être lancée, ou qu'une amende administrative pouvant être réclamée devant le juge a été infligée.

7. Le système d'amendes administratives en projet n'est conforme aux principes arrêtés en l'espèce par la Cour constitutionnelle que si le juge saisi de la demande de paiement de l'amende administrative peut statuer en pleine juridiction sur l'imposition de cette amende, ce qui implique en principe qu'il a à ce sujet le même pouvoir d'appréciation que l'administration⁶. Ceci devrait être exprimé clairement à l'article 44*bis*, § 7, en projet.

8. Il est tout à fait superflu de disposer que la quatrième partie, livre II et livre III, du Code judiciaire est applicable à l'action visée à l'article 44*bis*, § 7, première phrase, en projet. En outre, cette formulation prête à confusion car elle donne à penser, à tort, que d'autres parties, non visées, du Code judiciaire ne sont pas applicables à cette action. Il y a dès lors lieu de supprimer cette phrase.

Article 6

9. En ce qui concerne les mots "dans la mesure où celles-ci relèvent de la compétence fédérale" à l'article 47, alinéa 1^{er}, en projet, il est renvoyé à l'observation 4.

⁽⁶⁾ Voir notamment Cour constitutionnelle, n/ 79/2008, 15 mai 2008, B.6.1 à B.8.

Article 7

10. Selon l'article 7 du projet, la loi en projet entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins qu'un motif particulier ne justifie une dérogation au délai normal d'entrée en vigueur des lois, cette disposition doit être omise du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	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 A. SOMERS, auditeur adjoint.

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

P. LEMMENS