

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.535/1/V
VAN 10 AUGUSTUS 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 14 juli 2010 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting, verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de veilige opslag van metallisch kwik en van andere kwikverbindingen en -mengsels", heeft het volgende advies gegeven:

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, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe het Brussels Instituut voor (niet: van) Milieubeheer aan te duiden als bevoegde autoriteit ten aanzien van welke overeenkomstig de artikelen 5, lid 3, en 6, leden 1 tot 3, van verordening (EG) nr. 1102/2008 ¹ van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008, de communicatieverplichtingen moeten worden nagekomen door de in het ontwerp bedoelde uitbaters van ingedeelde inrichtingen waar opslagactiviteiten van kwik worden uitgevoerd in de zin van de voornoemde verordening.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in het in de aanhef van het ontwerp vermelde artikel 6 van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen, gelezen in samenhang met het bepaalde in artikel 3, § 3, van het koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer, naar luid waarvan de Regering aan het betrokken Instituut andere taken dan die vermeld in artikel 3, § 2, van het koninklijk besluit kan opdragen en de voorwaarden waaronder het Instituut zijn taken uitvoert nader kan omschrijven.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 1102/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 inzake het verbod op de uitvoer van metallisch kwik en andere kwikverbindingen en -mengsels en de veilige opslag van metallisch kwik.

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

1. In artikel 1, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de ontworpen regeling "in het bijzonder de artikelen 5, 6 en 7 (van verordening (EG) nr. 1102/2008) voor wat de bevoegdheden van het Brussels Hoofdsteljk Gewest betreft" ten uitvoer legt.

Artikel 7 van de voornoemde verordening bepaalt dat de lidstaten de voorschriften vaststellen ten aanzien van de sancties die gelden voor overtredingen van de bepalingen van de verordening en dat zij de nodige maatregelen nemen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden uitgevoerd.

Er moet worden vastgesteld dat in het ontwerp geen overtredingen kunnen worden strafbaar gesteld en dat erin geen sancties kunnen worden vastgelegd ². Derhalve wordt niet rechtstreeks uitvoering gegeven aan artikel 7 van de voornoemde verordening. Wel is het zo dat, aangezien de ontworpen regeling rechtsgrond vindt in artikel 6 van de ordonnantie van 5 juni 1997, de in artikel 96 van die ordonnantie geregelde sanctionering van toepassing is, zij het uitsluitend wat de verplichtingen betreft die uit de ontworpen regeling voortvloeien.

Het ontwerp voorziet enkel in een communicatieverplichting ten aanzien van de bevoegde autoriteit, zijnde het Brussels Instituut voor Milieubeheer, terwijl de artikelen 5, lid 3, en 6, leden 1 en 2, van de voornoemde verordening een verplichting tot informatie voorschrijven aan zowel de bevoegde autoriteiten als de Europese Commissie.

Ingedeelde inrichtingen die nalaten de Commissie te informeren en die zich ertoe beperken om, zoals het ontwerp voorschrijft, het Brussels Instituut voor Milieubeheer te informeren, kunnen op grond van de ontworpen regeling niet worden gesanctioneerd. Zulks staat op gespannen voet met het bepaalde in artikel 7 van verordening (EG) nr. 1102/2008. Dit kan worden verholpen door de ontworpen regeling aan te vullen met de vermelding van een communicatieverplichting ten aanzien van de Commissie.

⁽²⁾ Wat niet zou kunnen, gelet op het legaliteitsbeginsel in strafzaken.

2. In artikel 1, tweede lid, van het ontwerp wordt gerefereerd aan de artikelen 5, 6 en 7 van verordening (EG) nr. 1102/2008. Er zijn evenwel nog andere bepalingen van de betrokken verordening (zoals de artikelen 2 tot 4) waarvoor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bevoegd kan worden geacht. Overtreding van die bepalingen kan niet worden gesanctioneerd zodat, wat die onderdelen van de verordening betreft, evenmin wordt tegemoetgekomen aan de in artikel 7 vervatte verplichting om "de voorschriften vast (te stellen) ten aanzien van de sancties die gelden voor overtredingen van de bepalingen van deze verordening".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef kan melding worden gemaakt van de artikelen van de verordening die de stellers van het ontwerp beogen ten uitvoer te leggen. In dat geval kan het bepaalde in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp worden geschrapt.

2. Rekening houdend met hetgeen is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp voege men onmiddellijk na het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar verordening (EG) nr. 1102/2008, een nieuw lid toe luidende:

"Gelet op het koninklijk besluit van 8 maart 1989 tot oprichting van het Brussels Instituut voor Milieubeheer, bekrachtigd bij de wet van 16 juni 1989, artikel 3, § 3;"

3. Men vulle het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar artikel 6 van de ordonnantie van 5 juni 1997 aan met de zinsnede ", gewijzigd bij de ordonnanties van 19 juli 2007 en 31 januari 2008 en bij het besluit van 3 juni 2004".

4. Aangezien niet om het advies van de Inspectie van Financiën is verzocht, dient het zevende lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, te vervallen.

5. De Raad van State, afdeling Wetgeving, wordt met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, om een advies verzocht. De adviesaanvraag heeft derhalve geen spoedeisend karakter en dient niet te worden gemotiveerd. Het achtste en het negende lid van de aanhef kunnen bijgevolg worden vervangen door één enkel lid, luidende:

"Gelet op advies 48.535/1/V van de Raad van State, gegeven op 10 augustus 2010, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;"

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	S. DE TAEYE,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.535/1/V
DU 10 AOÛT 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement, le 14 juillet 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif au stockage en toute sécurité de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure ", a donné l'avis suivant:

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, soumis pour avis, a pour objet de désigner l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement comme autorité compétente auprès de laquelle les exploitants d'établissements classés, visés par le projet, où sont effectuées des activités de stockage de mercure au sens du règlement (CE) n/ 1102/2008 ¹ du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008, sont tenus d'accomplir l'obligation de communication conformément aux articles 5, paragraphe 3, et 6, paragraphes 1 à 3, de ce règlement.

2. Les dispositions en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 6 de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative au permis d'environnement, mentionnée au préambule du projet, combiné avec l'article 3, § 3, de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, selon lequel le Gouvernement peut charger cet institut d'autres missions que celles visées à l'article 3, § 2, de l'arrêté royal et définir les conditions selon lesquelles l'Institut exerce ses missions.

⁽¹⁾ Règlement (CE) n/ 1102/2008 du Parlement européen en du Conseil du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance.

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

1. L'article 1^{er}, alinéa 2, du projet dispose que l'arrêté en projet "met en œuvre le Règlement (n/ 1102/2008) et en particulier ses articles 5, 6 et 7 pour ce qui concerne les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale".

L'article 7 du règlement précité dispose que les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du règlement et prennent toute mesure nécessaire pour assurer l'application de celles-ci.

Force est de constater que le projet ne peut pas sanctionner des infractions ni fixer de pénalités ². L'article 7 du règlement précité n'est donc pas directement mis en oeuvre. Cependant, comme l'arrêté en projet tient son fondement juridique de l'article 6 de l'ordonnance du 5 juin 1997, c'est le régime de sanction prévu à l'article 96 de cette ordonnance qui est d'application, fût-ce uniquement pour ce qui concerne les obligations qui résultent de l'arrêté en projet.

Le projet impose uniquement une obligation de communication à l'autorité compétente, soit l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, alors que les articles 5, paragraphe 3, et 6, paragraphes 1 et 2, du règlement précité prescrivent l'obligation d'informer à la fois les autorités compétentes et la Commission européenne.

Les établissements classés qui omettent d'informer la Commission et qui se bornent, comme le prescrit le projet, à informer l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, ne peuvent pas être sanctionnés sur la base de l'arrêté en projet. Ceci est en contradiction avec l'article 7 du règlement (CE) n/ 1102/2008. Pour y remédier, les dispositions en projet peuvent être complétées en mentionnant la communication obligatoire à la Commission.

(2) Il ne le pourrait pas en vertu du principe de la légalité des peines.

2. L'article 1^{er}, alinéa 2, du projet fait référence aux articles 5, 6 et 7 du règlement (CE) n/ 1102/2008. Cependant, d'autres dispositions encore de ce règlement (comme les articles 2 à 4) peuvent également être réputées relever de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale. Les infractions à ces dispositions ne peuvent être sanctionnées, de sorte qu'en ce qui concerne ces prescriptions du règlement, il n'est pas non plus satisfait à l'obligation inscrite à l'article 7 de "déterminer le régime de sanctions applicables aux violations des dispositions du présent règlement".

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le premier alinéa du préambule peut mentionner les articles du règlement que les auteurs du projet envisagent de mettre en œuvre. Dans ce cas, l'alinéa 2 de l'article 1^{er} du projet peut être supprimé.

2. Compte tenu de l'observation formulée concernant le fondement juridique du projet, on insérera immédiatement après l'alinéa du préambule visant le règlement (CE) n/ 1102/2008, un nouvel alinéa, rédigé comme suit:

"Vu 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, article 3, § 3;"

3. L'alinéa du préambule visant l'article 6 de l'ordonnance du 5 juin 1997 sera complété par le segment de phrase ", modifié par les ordonnances des 19 juillet 2007 et 31 janvier 2008 et par l'arrêté du 3 juin 2004".

4. L'avis de l'inspection des Finances n'ayant pas été demandé, le septième alinéa du projet, tel qu'il a été soumis pour avis, sera omis.

.../...

5. Le Conseil d'État, section de législation, a été invité à donner un avis en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. La demande d'avis ne revêt donc pas de caractère urgent et ne doit pas être motivée. Les huitième et neuvième alinéas du préambule peuvent par conséquent être remplacés par un seul alinéa, rédigé comme suit:

"Vu l'avis 48.535/1/V du Conseil d'État, donné le 10 août 2010, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;"

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	S. DE TAEYE,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	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. P. LEMMENS, président de chambre.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME