KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.956/1/V
VAN 19 JULI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 5 juli 2011 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Brandbestrijding en Dringende Hulp en Huisvesting verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu', 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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN ORDONNANTIE

De artikelen 32 en 33 van de ordonnantie van 25 maart 1999 'betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu' (hierna: de ordonnantie), voorzien in administratieve geldboeten voor een hele reeks inbreuken op ordonnanties, wetten en verordeningen betreffende het leefmilieu. Deze administratieve geldboeten worden opgelegd door de leidende ambtenaren die zijn bedoeld in artikel 35, tweede lid, van de ordonnantie. Iedereen die veroordeeld is tot de betaling van een administratieve geldboete kan tegen die beslissing een administratief beroep instellen bij het Milieucollege van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (artikel 39*bis* van de ordonnantie). Tegen de beslissing van het Milieucollege kan ten slotte een jurisdictioneel beroep worden ingesteld bij de Raad van State (artikel 14, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State).

Naar aanleiding van een dergelijk jurisdictioneel beroep heeft de Raad van State in arrest nr. 201.373[2] zeven (onderdelen van) prejudiciële vragen gesteld aan het Grondwettelijk Hof omtrent de toepassing van artikel 33, 7°, b), van de ordonnantie. Zes van de (onderdelen van de) voornoemde prejudiciële vragen werden door het Hof ontkennend beantwoord. Het Hof heeft evenwel bevestigend geantwoord op het onderdeel van de prejudiciële vraag betreffende het feit dat in het kader van de procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete geen toepassing kan worden gemaakt van artikel 85 van het Strafwetboek en dat met geen enkele verzachtende omstandigheid rekening kan worden gehouden om een lagere geldboete op te leggen dan het minimum bepaald bij de ordonnantie. Het Hof heeft geoordeeld dat voornoemd artikel 33, 7°, b), de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, in essentie omdat "het (…) niet redelijkerwijs verantwoord [is] om de persoon aan wie een dergelijke sanctie wordt opgelegd, de maatregel te ontzeggen die het bestuur in staat zou stellen rekening te houden met de verzachtende omstandigheden, waardoor het bedrag van de geldboete kan worden verminderd tot onder het bij de

[1] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder rechtsgrond de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] R.v.St., arrest nr. 201.373, 26 februari 2010, s.a. European Air Transport.

ordonnantie vastgestelde minimumbedrag, terwijl die persoon de toepassing van artikel 85 van het Strafwetboek zou kunnen genieten indien hij voor hetzelfde misdrijf voor de correctionele rechtbank zou verschijnen”[3].

Het voorontwerp wil aan de door het Grondwettelijk Hof vastgestelde ongrondwettigheid verhelpen door het bestuur de mogelijkheid te bieden om bij het opleggen van een administratieve geldboete verzachtende omstandigheden in rekening te brengen.

VORMVEREISTEN

Krachtens artikel 32 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 13 juli 2006 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ worden onder meer de voorontwerpen van ordonnantie waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of uitgaven kunnen ontstaan voor voorafgaandelijk advies aan de inspecteur van Financiën voorgelegd. Krachtens artikel 10, § 1, 2°, van hetzelfde besluit worden de voornoemde voorontwerpen van ordonnantie aan het voorafgaandelijk akkoord van de Minister van Begroting voorgelegd.

Zoals bevestigd is door de gemachtigde werd over het ontwerp geen advies van de inspecteur van Financiën ingewonnen. Het dossier bevat evenmin een begrotingsakkoord.

Aangezien het niet uitgesloten is dat het ontwerp een budgettaire weerslag heeft, dienen het advies van de inspecteur van Financiën en het begrotingsakkoord nog te worden gevraagd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

Zowel de plaats waar de ontworpen bepaling in de ordonnantie opgenomen wordt als de redactie ervan, dreigen verwarring te stichten. Het zou beter zijn een afzonderlijk artikel te redigeren (bijvoorbeeld een artikel 40*bis*), dat luidt:

[3] GwH 30 maart 2011, nr. 44/2011, B.32.2.

“De ambtenaren bedoeld in artikel 35, tweede lid, die een administratieve geldboete opleggen kunnen bij aanwezigheid van verzachtende omstandigheden deze geldboete verminderen tot onder het wettelijke minimum.

Bij de behandeling van het beroep bedoeld in artikel 39*bis* beschikt het Milieucollege eveneens over de bevoegdheid bedoeld in het eerste lid.”

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. CLEMENT, P. BARRA,	staatsraden,
	L. DENYS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS J. BAERT

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.956/1/V
DU 19 JUILLET 2011

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 5 juillet 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'modifiant l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement', a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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[1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET D'ORDONNANCE

Les articles 32 et 33 de l'ordonnance du 25 mars 1999 'relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement' (ci-après: l'ordonnance) instaurent des amendes administratives pour toute une série d'infractions à des ordonnances, lois et règlements concernant l'environnement. Ces amendes administratives sont infligées par les fonctionnaires dirigeants visés à l'article 35, alinéa 2, de l'ordonnance. Toute personne condamnée au paiement d'une amende administrative peut introduire un recours administratif contre cette décision devant le Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale (article 39*bis* de l'ordonnance). Cette décision du Collège d'environnement peut enfin faire l'objet d'un recours juridictionnel devant le Conseil d'État (article 14, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois sur le Conseil d'État).

À l'occasion d'un tel recours juridictionnel, le Conseil d'État a posé, dans son arrêt n° 201.373[2], sept (sous-)questions préjudicielles à la Cour constitutionnelle au sujet de l'application de l'article 33, 7°, b), de l'ordonnance. La Cour a répondu par la négative à six des (sous-)questions préjudicielles précitées. La Cour a toutefois répondu par l'affirmative à la sous-question préjudicielle relative au fait que dans le cadre de la procédure visant à infliger une amende administrative, il ne peut être fait application de l'article 85 du Code pénal et qu'aucune circonstance atténuante ne peut être prise en compte pour infliger une amende d'un montant moindre que le minimum prévu par l'ordonnance. La Cour a jugé que l'article 33, 7°, b), précité viole les articles 10 et 11 de la Constitution, essentiellement parce qu'« il n'est pas raisonnablement justifié de ne pas permettre à la personne qui se voit infliger une telle sanction de bénéficier de la mesure qui permettrait à l'administration de prendre en compte des

[1] Dès lors qu'il s'agit d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par fondement juridique la conformité aux normes supérieures.

[2] C.E., arrêt n° 201.373, 26 février 2010, s.a. European Air Transport.

circonstances atténuantes pouvant l'amener à réduire le montant de l'amende en dessous du minimum fixé par l'ordonnance, alors que cette personne pourrait bénéficier de l'application de l'article 85 du Code pénal si elle comparaissait devant le tribunal correctionnel pour la même infraction »[3].

L'avant-projet entend remédier à l'inconstitutionnalité constatée par la Cour constitutionnelle en permettant à l'administration de prendre en compte des circonstances atténuantes lorsqu'elle inflige une amende administrative.

FORMALITÉS

En vertu de l'article 32 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 juillet 2006 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', sont soumis à l'avis préalable de l'inspecteur des Finances notamment les avant-projets d'ordonnance qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses. En vertu de l'article 10, § 1er, 2°, du même arrêté, les avant-projets d'ordonnance précités sont soumis à l'accord préalable du Ministre du Budget.

Ainsi que l'a confirmé le délégué, le projet n'a pas été soumis à l'avis de l'inspecteur des Finances. Le dossier ne contient pas non plus d'accord budgétaire.

Étant donné qu'il n'est pas exclu que le projet ait une incidence budgétaire, il y aura encore lieu de recueillir l'avis de l'inspecteur des Finances et l'accord budgétaire.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

Tant la place que le libellé de la disposition en projet de l'ordonnance risquent de prêter à confusion. Mieux vaudrait rédiger un article distinct (par exemple, un article 40*bis*) libellé comme suit:

[3] C.C. 30 mars 2011, n° 44/2011, B.32.2.

« Les fonctionnaires visés à l'article 35, alinéa 2, qui infligent une amende administrative, peuvent réduire cette amende au-dessous du minimum légal en cas de circonstances atténuantes.

Dans le cadre du traitement du recours visé à l'article 39*bis*, le Collège d'environnement dispose également de la compétence visée à l'alinéa 1er. »

La chambre était composée de

Messieurs	J. BAERT,	conseiller d'État, président,
	J. CLEMENT, P. BARRA,	conseillers d'État,
	L. DENYS,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS J. BAERT