

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.648/3
VAN 27 DECEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 28 november 2011 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 voorontwerp van ordonnantie ‘betreffende de afstemming van de milieuwetgeving op de richtlijn 2008/99/EG inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht’, 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.²

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe richtlijn 2008/99/EG van het Europees Parlement en de Raad van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht gedeeltelijk om te zetten wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft. Daartoe worden in een aantal wetten en ordonnanties aanpassingen aangebracht of nieuwe strafbaarstellingen ingevoerd. Ook wordt het Brussels Instituut voor Milieubeheer aangewezen als “bevoegde autoriteit” voor de toepassing van een aantal verordeningen.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

3. Het ontworpen artikel 96, § 4, 1°, van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen strekt ertoe om de misdrijven bedoeld in artikel 96, §§ 1 en 2, van die ordonnantie, als ze bepaalde gevolgen hebben veroorzaakt of dreigen te veroorzaken, strenger te bestraffen wanneer ze met opzet of uit grove nalatigheid werden gepleegd. In het bestaande artikel 96, § 3, van de ordonnantie van 5 juni 1997 is evenwel reeds voorzien in hogere straffen wanneer de overtreding opzettelijk of uit winstbejag is begaan. De laatstgenoemde bepaling en het ontworpen artikel 96, § 4, 1°, dienen op elkaar te worden afgestemd.

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

² Dit neemt niet weg dat het ontwerp tal van wetgevingstechnische en taalkundige gebreken vertoont, die dienen te worden verholpen.

³ Daarnaast worden ook een paar punctuele aanpassingen aangebracht in de regelgeving die niet direct uitstaans hebben met de omzetting van de genoemde richtlijn.

Artikel 11

4. Bij het ontworpen artikel 2, 27° en 28°, van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu worden verordening (EG) nr. 1013/2006⁴ en verordening (EG) nr. 1418/2007⁵ onder het toepassingsgebied van die ordonnantie gebracht. De Raad van State ziet evenwel niet waar de overtredingen van die verordeningen strafbaar worden gesteld. De gemachtigde verklaarde evenwel dat daarin wordt voorzien in een voorontwerp van ordonnantie betreffende afvalstoffen dat eerlang aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, zal worden voorgelegd.

5. In de veronderstelling dat die strafbaarstelling doorgang vindt, kan nog het volgende worden opgemerkt.

5.1. Vooreerst kan, *mutatis mutandis*, worden verwezen naar de volgende opmerking in advies 48.123/3 van 4 mei 2010⁶, dat werd gegeven over een voorontwerp van wet dat er eveneens (mede) toe strekte richtlijn 2008/99/EG om te zetten:

“Zoals hiervóór is opgemerkt, wordt met het ontwerp onder meer beoogd strafsancities vast te stellen voor overtredingen van de bepalingen van verordening (EG) nr. 1013/2006, verordening (EG) nr. 1774/2002 en verordening (EG) nr. 2037/2000.

Voornoemde verordeningen bevatten bepalingen die het ‘vervoer’ en de ‘overbrenging’ van afvalstoffen regelen, zijnde aangelegenheden die internrechtelijk deels behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid, deels tot die van de gewesten. Volgens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort het afvalstoffenbeleid immers principieel tot de bevoegdheid van de gewesten, maar is de federale overheid op grond van artikel 6, § 1, II, tweede lid, 3°, van de bijzondere wet bevoegd gebleven voor de ‘doorvoer’ van afvalstoffen.

⁴ Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrengingen van afvalstoffen.

⁵ Verordening (EG) nr. 1418/2007 van de Commissie van 29 november 2007 betreffende de uitvoer, met het oog op terugwinning, van bepaalde in bijlage III of III A bij Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad genoemde afvalstoffen naar bepaalde landen waarop het OESO-besluit betreffende het toezicht op de grensoverschrijdende overbrenging van afvalstoffen niet van toepassing is.

⁶ Advies 48.123/3 van 4 mei 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 12 mei 2011 tot wijziging van de wet van 9 juli 1984 betreffende de invoer, de uitvoer en de doorvoer van afvalstoffen, *Parl.St.* Kamer, 2010-2011, nr. 53-1257/001, (p. 17), pp. 18-19.

Dat de stellers zich hiervan bewust zijn moge blijken uit het bepaalde in artikel 2, 1° tot 5°, van het ontwerp en in het ontworpen artikel 1 van de voornoemde wet van 9 juli 1984 (artikel 3 van het ontwerp), waarin telkens wordt vermeld dat de ontworpen regeling geldt voor zover de betrokken bepalingen tot de federale bevoegdheid inzake de doorvoer van afvalstoffen behoren. In het ontworpen artikel 10 (artikel 7 van het ontwerp) wordt die precisering echter niet vermeld.⁷

Op zich heeft die precisering tot gevolg dat de ontworpen regeling blijft binnen de grenzen van de bevoegdheid van de federale overheid. In de praktijk kan de toepassing van een dergelijke regeling echter tot moeilijkheden aanleiding geven.

Aangezien de strafbaarstelling van inbreuken op verschillende van de in het ontworpen artikel 10, § 1, 2° tot 6°, en § 2, genoemde bepalingen van de voormelde verordeningen zowel door de federale overheid als door de gewesten zal dienen te gebeuren, zal de overtreding van eenzelfde verordeningsbepaling in bepaalde gevallen immers onder de toepassing van twee strafbepalingen kunnen vallen, naargelang de gedraging bekeken wordt vanuit het oogpunt van de doorvoer van afvalstoffen, dan wel vanuit een ander oogpunt dat ook met het afvalstoffenbeleid te maken heeft.

Dat zal er in de praktijk toe kunnen leiden dat de bevoegde strafrechter, bij de beoordeling van een overtreding van een dergelijke verordeningsbepaling, vooraf tot een bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van het misdrijf zal dienen over te gaan, teneinde te kunnen vaststellen welke straf (de federaal bepaalde dan wel de door een gewest bepaalde) voor welke gedraging kan worden opgelegd. Het zou echter beter zijn dat niet de strafrechter, maar de bevoegde regelgevers duidelijk maken welke straf op welke gedraging kan worden toegepast.

Bovendien mag niet uit het oog verloren worden dat een eenzijdig optreden van de federale overheid en de gewesten, ieder binnen hun eigen bevoegdheid, ertoe kan leiden dat die overheden verschillende straffen stellen voor gedragingen die in het EU-recht onder eenzelfde verordeningsbepaling vallen. De vraag rijst of uiteenlopende strafbepalingen een doeltreffend strafrechtelijk beleid inzake de aanpak van overtredingen van de voornoemde verordeningen niet in de weg staan.

Gelet op het voorgaande, zouden de federale overheid en de gewesten de bestraffing van gedragingen (of aspecten van gedragingen) die onder de bevoegdheid van meer dan één regelgever vallen, op elkaar kunnen afstemmen. Dat doel zou in het bijzonder door het sluiten van een samenwerkingsakkoord bereikt kunnen worden.”

5.2. In het genoemde advies 48.123/3 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, erop gewezen dat niet alle bepalingen uit verordening (EG) nr. 1013/2006 voor strafbaarstelling in aanmerking komen, zodat, mede gelet op het legaliteitsbeginsel dat in strafzaken geldt en het daaruit voortvloeiende beginsel van voorzienbaarheid van de strafbaarstelling, zo nauwkeurig

⁷ Voetnoot 8 uit het geciteerde advies: Zie verder opmerking 6.2.

mogelijk moet worden omschreven welke de strafbare gedragingen zijn.⁸ Die opmerking geldt ook ten aanzien van het ontworpen artikel 2, 27°, van de ordonnantie van 25 maart 1999.

In datzelfde advies werd erop gewezen dat de strafbaarstelling van de niet-naleving van onder meer verordeningen (EG) nr. 1013/2006 en (EG) nr. 1418/2007 enkel kan gelden binnen de bevoegdheid van de betrokken overheid, wat tot uitdrukking dient te worden gebracht.⁹ Die opmerking kan worden herhaald met betrekking tot de het ontworpen artikel 2, 27° en 28°, van de ordonnantie van 25 maart 1999. De stellers van het ontwerp dienen daarenboven na te gaan of het ontwerp ook niet op andere plaatsen in die zin dient te worden aangepast.

Artikel 13

6. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 33, 17°, a), van de voornoemde ordonnantie van 25 maart 1999 ontbreekt *in fine* het woord “overtreedt”.

⁸ Geciteerd advies, p. 20, opmerking 6.1, met verwijzing naar Grondwettelijk Hof, nr. 17/2010, 25 februari 2010, B.8.4.

⁹ *Ibid.*, opmerking 6.2.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 50.648/3
DU 27 DÉCEMBRE 2011

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, 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 28 novembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à la mise en conformité de la législation environnementale à la directive 2008/99/CE relative à la protection de l'environnement par le droit pénal', 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 prescrites².

*

* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de transposer partiellement, en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale, la directive 2008/99/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative à la protection de l'environnement par le droit pénal. À cet effet, des adaptations sont apportées ou de nouvelles incriminations sont instaurées dans un certain nombre de lois et d'ordonnances. L'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement est également désigné comme « autorité compétente » pour l'application d'un certain nombre de règlements³.

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

3. L'article 96, § 4, 1^o, en projet, de l'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement a pour objet de sanctionner plus sévèrement les infractions visées à l'article 96, §§ 1^{er} et 2, de cette ordonnance, si elles ont provoqué ou risquent de provoquer certaines conséquences, lorsqu'elles ont été commises intentionnellement ou résultent d'une négligence grave. Toutefois, l'actuel article 96, § 3, de l'ordonnance du 5 juin 1997 prévoit déjà des sanctions plus sévères lorsque l'infraction a été commise sciemment ou dans un esprit de lucre. Cette dernière disposition et l'article 96, § 4, 1^o, en projet, doivent être harmonisés.

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

² Il n'en reste pas moins vrai qu'il faut également remédier aux nombreuses imperfections que le projet présente sur le plan de la technique législative et de la correction de la langue.

³ La législation fait également l'objet de quelques adaptations ponctuelles sans rapport direct avec la transposition de la directive visée.

Article 11

4. Par l'article 2, 27° et 28°, en projet, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, le champ d'application de cette ordonnance couvre le règlement (CE) n° 1013/2006⁴ et le règlement (CE) n° 1418/2007⁵. Le Conseil d'État ne voit toutefois pas où les manquements à ces règlements sont érigés en infractions. Le délégué a cependant déclaré qu'un avant-projet d'ordonnance relatif aux déchets, qui sera soumis sous peu au Conseil d'État, section de législation, y pourvoira.

5. Dans l'hypothèse où cette incrimination se concrétise, on peut encore relever ce qui suit.

5.1. Tout d'abord, il peut être renvoyé, *mutatis mutandis*, à l'observation suivante, qui a été formulée dans l'avis 48.123/3 du 4 mai 2010⁶, concernant un avant-projet de loi qui avait également pour objet (notamment) la transposition de la directive 2008/99/CE :

« Comme il a été relevé ci-dessus, le projet vise notamment à fixer des peines sanctionnant les infractions aux dispositions du règlement (CE) n° 1013/2006, du règlement (CE) n° 1774/2002 et du règlement (CE) n° 2037/2000.

Ces règlements comprennent des dispositions réglant le 'transport' et le 'transfert' de déchets, matières qui, en droit interne, relèvent pour partie de la compétence de l'autorité fédérale et pour partie de celle des régions. En effet, selon l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique des déchets relève par principe de la compétence des régions mais, en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 2, 3°, de la loi spéciale, l'autorité fédérale est restée compétente pour le 'transit' des déchets.

⁴ Règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant les transferts de déchets.

⁵ Règlement (CE) n° 1418/2007 de la Commission du 29 novembre 2007 concernant l'exportation de certains déchets destinés à être valorisés, énumérés à l'annexe III ou III A du règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil vers certains pays auxquels la décision de l'OCDE sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets ne s'applique pas.

⁶ Avis 48.123/3 du 4 mai 2010 sur un avant-projet qui est devenu la loi du 12 mai 2011 modifiant la loi du 9 juillet 1984 concernant l'importation, l'exportation et le transit de déchets, *Doc. Parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-1257/001, (p. 17), pp. 18-19.

Les auteurs en sont conscients, comme en atteste la règle énoncée à l'article 2, 1° à 5°, du projet et à l'article 1^{er} en projet de la loi susvisée du 9 juillet 1984 (article 3 du projet), où il est chaque fois indiqué que les normes en projet s'appliquent pour autant que les dispositions concernées relèvent de la compétence fédérale en matière de transit des déchets. L'article 10 en projet (article 7 du projet) ne comprend toutefois pas cette précision⁷.

En soi, cette précision implique que les dispositions en projet demeurent dans les limites de la compétence de l'autorité fédérale. Dans la pratique, l'application de telles dispositions peut toutefois être source de difficultés.

Comme il reviendra [tant] à l'autorité fédérale qu'aux régions d'incriminer des infractions à certaines des dispositions des règlements susvisés, mentionnées à l'article 10, § 1^{er}, 2° à 6°, et § 2, en projet, l'infraction à une même disposition réglementaire pourra en effet dans certains cas tomber sous le coup de deux dispositions pénales, selon que le comportement sera examiné sous l'angle du transit des déchets ou sous un autre angle qui concerne également la politique des déchets.

Dans la pratique, il peut en résulter que, pour juger une infraction à une telle disposition réglementaire, le juge répressif compétent devra préalablement procéder à une qualification de l'infraction sur le plan de la compétence, afin de pouvoir déterminer quelle peine (celle fixée par le fédéral ou celle établie par une région) peut être infligée pour quel comportement. Il serait toutefois préférable que les législateurs compétents, et non le juge répressif, établissent quelle peine peut être appliquée à quel comportement.

En outre, il ne faut pas perdre de vue qu'une action unilatérale de l'autorité fédérale et des régions, chacune dans le cadre de sa propre compétence, peut conduire à ce que ces autorités prévoient des peines différentes pour des comportements qui, dans le droit européen, relèvent d'une seule et même disposition réglementaire. La question se pose de savoir si des dispositions pénales divergentes ne font pas obstacle à une politique pénale efficace pour réprimer des infractions aux règlements susvisés.

L'autorité fédérale et les régions devraient par conséquent harmoniser la répression de comportements (ou d'aspects de comportements) qui relèvent de la compétence de plusieurs législateurs. Cet objectif pourrait notamment être atteint par la conclusion d'un accord de coopération ».

5.2. Dans l'avis 48.123/3 visé, le Conseil d'État, section de législation, a indiqué que toutes les dispositions du règlement (CE) n° 1013/2006 ne font pas l'objet d'une incrimination, de sorte que, vu notamment le principe de la légalité des peines et le principe de la prévisibilité des incriminations qui en découle, il convient de définir de la manière la plus précise possible

⁷ Note 8 de l'avis cité : Voir *infra* observation 6.2.

quels sont les comportements punissables⁸. Cette observation s'applique également à l'égard de l'article 2, 27°, de l'ordonnance du 25 mars 1999.

Ce même avis relève que l'incrimination du non-respect des règlements (CE) n° 1013/2006 et (CE) n° 1418/2007, notamment, ne peut s'appliquer que dans les limites de la compétence de l'autorité concernée, ce qui doit être précisé⁹. Cette observation peut être réitérée en ce qui concerne l'article 2, 27° et 28°, en projet, de l'ordonnance du 25 mars 1999. Les auteurs du projet devront en outre vérifier si le projet ne doit pas être adapté en ce sens à d'autres endroits.

Article 13

6. Dans le texte néerlandais de l'article 33, 17°, a), en projet, de l'ordonnance susvisée du 25 mars 1999, il manque le mot « overtreedt » à la fin.

⁸ Avis cité, p. 20, observation 6.1, avec référence à Cour constitutionnelle, n° 17/2010, 25 février 2010, B.8.4.

⁹ *Ibid.*, observation 6.2.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	conseillers d'État,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par Madame A. SOMERS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur P. LEMMENS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS