



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 64.411/1
van 20 september 2019

avis 64.411/1
du 20 septembre 2019

over

sur

een voorstel van ordonnantie 'tot
regeling van het sluiten van een
protocolakkoord met de Procureur
des Konings in het kader van de
procedure in geval van gemengde
misdrijven tegen het Wetboek van
inspectie, preventie, vaststelling en
bestrafing van milieumisdrijven,
en milieuaansprakelijkheid'
(*Parl.St. Br.Parl. 2017-18,*
nr. A-706/1)

une proposition d'ordonnance
'organisant la conclusion de
protocole d'accord avec le
procureur du Roi dans le cadre de
la procédure en cas d'infractions
mixtes au Code du 25 mars 1999
de l'inspection, la prévention, la
constatation et la répression des
infractions en matière
d'environnement et de la
responsabilité environnementale'
(*Doc. Parl., Parl. Rég Brux.Cap.,*
2017-2018, n° A-706/1)

Op 10 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter het Brusselse Hoofdstedelijke Parlement verzocht een advies te verstrekken over een voorstel van ordonnantie ‘tot regeling van het sluiten van een protocolakkoord met de Procureur des Konings in het kader van de procedure in geval van gemengde misdrijven tegen het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid’ (*Parl.St. Br.Parl. 2017-18, nr. A-706/1*).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 9 juli 2019. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Chantal BAMPS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 september 2019.

*

Le 10 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale à communiquer un avis, sur une proposition d'ordonnance ‘organisant la conclusion de protocole d'accord avec le procureur du Roi dans le cadre de la procédure en cas d'infractions mixtes au Code du 25 mars 1999 de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale’ (*Doc. Parl., Parl. Rég Brux.Cap., 2017-2018, n° A-706/1*).

La proposition a été examinée par la première chambre le 9 juillet 2019. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 septembre 2019.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

2. Het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven en milieuaansprakelijkheid van 25 maart 1999 (hierna: het wetboek) regelt de straffen en de procedures die van toepassing zijn ingeval de Brusselse milieuregels overtreden worden. Een aantal inbreuken zijn gemengde misdrijven en kunnen ofwel strafrechtelijk ofwel met een administratieve geldboete worden bestraft.

Het voor advies voorgelegde voorstel strekt ertoe, met de invoeging van een artikel 44/1 in het wetboek (1) dat het voor de in artikel 31 van hetzelfde wetboek bedoelde misdrijven mogelijk wordt gemaakt een protocolakkoord te sluiten tussen de bevoegde procureur des Konings en de overheid die de alternatieve administratieve boete oplegt (voorgesteld artikel 44/1, eerste lid, van het wetboek), (2) dat de Regering wordt gemachtigd om de nadere regels en het model van dergelijk protocolakkoord te bepalen (voorgesteld artikel 44/1, tweede lid, van het wetboek), (3) dat de protocolakkoorden alle wetsbepalingen in acht nemen, met name betreffende de procedures waarin voorzien wordt voor de overtreders en dat de rechten van deze laatsten niet worden geschonden (voorgesteld artikel 44/1, derde lid, van het wetboek), (4) dat het ontwerp van protocolakkoord wordt voorgelegd aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement en het protocol zelf enkel mag worden gesloten nadat dit Parlement een resolutie of een gemotiveerde motie heeft goedgekeurd, waarover binnen vijfenveertig dagen na ontvangst van het ontwerp gestemd is, waarbij die termijn wordt geschorst tijdens de periode dat het Parlement geen zitting houdt (voorgesteld artikel 44/1, vierde en vijfde lid, van het wetboek) en (5) dat het protocolakkoord wordt gesloten via ondertekening door de contracterende partijen en wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad (voorgesteld artikel 44/1, zesde en zevende lid, van het wetboek).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3.1. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt dat “niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft”. Uit artikel 151, § 1, van de Grondwet vloeit voort dat de minister bevoegd voor justitie de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, kan vastleggen. Voor de aangelegenheden die onder hun bevoegdheden vallen, nemen de regeringen

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

van de gemeenschappen en gewesten overeenkomstig artikel 11bis, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, elk wat hen betreft, deel aan de uitwerking van die bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, met inbegrip van die van het opsporings- en vervolgingsbeleid.

3.2. Teneinde de bevoegdheidsverdelende regels te respecteren, dient de voorgestelde regeling aldus te worden begrepen dat ze voor de bevoegde procureur des Konings geen verplichting maar een loutere mogelijkheid inhoudt om dergelijke protocolakkoorden te sluiten met de bevoegde overheid die de alternatieve sanctie oplegt, dat de bedoelde procureur dergelijke akkoorden slechts zal kunnen sluiten binnen het kader van de overeenkomstig artikel 151, § 1, van de Grondwet vastgelegde bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid² en dat krachtens artikel 151, § 1, tweede zin, van de Grondwet het openbaar ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging onverminderd het recht van de bevoegde minister om de vervolging te bevelen en om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te leggen.³

Ten aanzien van het in artikel 151, § 1, eerste lid, van de Grondwet⁴ vervatte beginsel van de opportuniteit van de strafvervolging kan worden opgemerkt dat het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat het openbaar ministerie noodzakelijkerwijs *in concreto* en voor elke zaak afzonderlijk dient te beoordelen of het opportuun is de strafvervolging in te stellen, op grond van de overweging:

“B.8.2. De mogelijkheid voor het openbaar ministerie om een minnelijke schikking in strafzaken voor te stellen onder de voorwaarden die de wet bepaalt, past in het kader van het strafrechtelijk beleid met inbegrip van het opsporings- en vervolgingsbeleid bedoeld in artikel 151, § 1, van de Grondwet.

Rekening houdend met de injuncties en de richtlijnen inzake het strafrechtelijk beleid van de minister van Justitie, na advies van het college van procureurs-generaal krachtens artikel 143quater van het Gerechtelijk Wetboek, dient het openbaar ministerie noodzakelijkerwijs *in concreto* en voor elke zaak afzonderlijk te beoordelen of het opportuun is de strafvervolging in te stellen. De richtlijnen inzake het strafrechtelijk beleid kunnen algemene criteria en modaliteiten bevatten om het opsporings- en vervolgingsbeleid uit te oefenen, maar zij mogen niet ‘leiden tot het buiten werking stellen van een wet of impliceren dat de minister van Justitie een individueel negatief injunctierecht zou uitoefenen’ (*Parl. St.*, Kamer, 1996-97, nr. 867/6, p. 4). Het Hof heeft erop gewezen dat de minister van Justitie bij de uitoefening van de hem toegekende

² Zie artikel 143quater van het Gerechtelijk Wetboek, naar luid waarvan de Minister van Justitie de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vastlegt, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, die bindend zijn voor alle leden van het openbaar ministerie.

³ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.42.2

⁴ Volgens de parlementaire voorbereiding van artikel 151 van de Grondwet “[is] het openbaar ministerie onafhankelijk [...] wanneer het de strafvordering instelt en dus bij het vervolgen van misdrijven, weze het dat het openbaar ministerie hier [...] geen rechterlijk ambt uitoefent maar veeleer een ambt van de uitvoerende macht en aldus onderworpen is aan het gezag en het toezicht van de minister van Justitie. Vandaar dat paragraaf één verwijst naar de mogelijkheid van de minister van Justitie om de strafvervolging te bevelen (artikel 274 en volgende: het positief injunctierecht), evenals naar de bevoegdheid van de minister van Justitie om de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, vast te stellen” (*Parl. St.*, Kamer, 1997-98, nr. 1675/1, p. 4).

bevoegdheid de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in acht moet nemen en dat het de administratieve of de gewone rechtscolleges toekomt om, binnen de grenzen van hun bevoegdheid, daarop toe te zien (zie onder meer de arresten nrs. 52/97 en 20/2013). Hoewel het openbaar ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging, zijn de voormelde richtlijnen bindend voor alle leden van het openbaar ministerie. De richtlijnen bepalen op algemene en abstracte wijze het beleid dat de leden van het openbaar ministerie bij de opsporing en vervolging van misdrijven dienen te volgen, en dragen op die manier bij tot de rechtszekerheid van de rechtsonderhorigen.”⁵

Dienvolgens dient te worden opgemerkt dat wanneer een protocolakkoord wordt gesloten, de bevoegde procureur bijgevolg nog steeds beschikt over de mogelijkheid om in een concreet geval de strafvervolging toch in te stellen⁶ en dat teneinde de grondwettelijk gewaarborgde opsporingsbevoegdheid te vrijwaren, tevens moet worden aangenomen dat te allen tijde op initiatief van de procureur het protocolakkoord kan worden aangepast.⁷

4. De in artikel 31 van het wetboek bedoelde misdrijven zijn gemengd van aard. Een alternatieve administratieve boete kan enkel worden opgelegd indien de procureur des Konings beslist de vermoedelijke daders van de misdrijven niet strafrechtelijk te vervolgen of indien zijn beslissing uitblijft (artikel 44 van het wetboek).

Er dient evenwel te worden benadrukt dat het voorgesteld artikel 44/1, eerste lid, van het wetboek wel het voorwerp van dit protocolakkoord aangeeft, met name de in artikel 31 van het wetboek⁸ bedoelde misdrijven, maar niet de inhoud ervan, terwijl de Regering wordt gemachtigd om voor dergelijke protocolakkoorden de nadere regels en het model te bepalen.

Wat de inhoud betreft, geeft de memorie van toelichting de volgende duiding:

“Overwegende dat de administratieve boetes enkel kunnen worden opgelegd indien de Procureur des Konings beslist de vermoedelijke daders van de misdrijven niet strafrechtelijk te vervolgen, lijkt het nuttig om, teneinde de procedure voor de vaststelling en de bestraffing van de misdrijven te versnellen, een protocolakkoord te sluiten met de Procureur des Konings, opdat die laatste zich ertoe verbindt de vermoedelijke daders van de misdrijven tegen de milieunormen niet te vervolgen.”

Er dient bijgevolg te worden opgemerkt dat de in de memorie van toelichting in hoofde van de procureur des Konings vermelde verbintenis strijdig is met de waarborg van onafhankelijkheid op het vlak van de individuele vervolging, hem toegekend op grond van artikel 151, § 1, tweede zin, van de Grondwet, zodat deze verbintenis bijgevolg niet de inhoud van een protocolakkoord kan vormen.

In de commentaar bij artikel 2 van het voorstel wordt verduidelijkt dat het model van protocolakkoord basisprocedurewaarborgen moet bevatten, met name de inachtneming van

⁵ GwH 2 juni 2016, nr. 83/2016, B.8.2.

⁶ Zie ook artikel 28^{quater} van het Wetboek van Strafvordering van 17 november 1808 krachtens hetwelk de procureur des Konings over de opportuniteit van de vervolging oordeelt. Hij geeft de reden aan van de beslissingen van seponering die hij ter zake neemt.

⁷ GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.42.4.

⁸ Uit artikel 42 van het wetboek blijkt dat deze misdrijven gemengde misdrijven zijn.

de termijnen en de rechten van verdediging. Wat de termijnen voor de aangifte bij het parket en de respons van deze laatste betreft, dient te worden benadrukt dat betreffende termijnen reeds in de artikelen 43 en 44 van het wetboek zijn geregeld, net zoals het mechanisme ter naleving van het ‘*non bis in idem beginsel*’. Daargelaten de vraag op welke wijze het voorgesteld instrument van protocolakkoord kan afwijken van de verplichte naleving van de in de artikelen 43 en 44 van het wetboek opgenomen bepalingen en bijgevolg de sanctionering zou kunnen versnellen⁹, zal de Regering, wanneer ze invulling geeft aan de haar verleende machtiging, erover moeten waken dat aan voornoemde bepalingen geen afbreuk wordt gedaan.

5. Luidens het voorgestelde artikel 44/1, derde lid, van het wetboek neemt het protocolakkoord alle wetsbepalingen in acht, met name betreffende de procedures waarin voorzien wordt voor de overtreders, en mag het de rechten van die laatsten niet schenden.

Zoals deze bepaling is geredigeerd wordt de indruk gewekt – middels een *a contrario* redenering – dat bepalingen opgenomen in ordonnances niet in acht dienen te worden genomen. Met het oog op de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de regelgeving verdient het aanbeveling ofwel om de woorden “alle wetsbepalingen” te vervangen door de woorden “alle geldende bepalingen” ofwel om deze bepaling weg te laten uit het voorstel.

6. De voorgestelde bepaling bevat geen voorschriften voor wat betreft de werking in de tijd van een protocolakkoord.

Een onbeperkte werking in de tijd komt erop neer dat de bedoelde misdrijven wellicht in beginsel niet strafrechtelijk zullen worden vervolgd, wat lijkt in te gaan tegen de wil van de wetgever. Een dergelijke werking komt immers *de facto* neer op een depenalisering van de misdrijven bedoeld in artikel 31 van het wetboek.

De voorgestelde regeling wordt bijgevolg het best aangevuld met voorschriften betreffende de opzegging van het protocolakkoord en de rechtsgevolgen die dat met zich brengt.¹⁰

*

⁹ Deze versnelling wordt in de memorie van toelichting ter verantwoording voor de voorgestelde regeling aangevoerd.

¹⁰ Zie artikel 43 van het kaderdecreet van 22 maart 2019 ‘betreffende de bestuurlijke handhaving’.

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 juridique¹¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE LA PROPOSITION D'ORDONNANCE

2. Le Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale du 25 mars 1999 (ci-après : le Code) régit les peines et les procédures applicables en cas de transgression des normes bruxelloises en matière environnementale. Un certain nombre d'infractions constituent des infractions mixtes et peuvent être sanctionnées soit pénalement, soit par une amende administrative.

En insérant un article 44/1 dans le Code, la proposition soumise pour avis a pour objet (1) de faire en sorte qu'en ce qui concerne les infractions visées à l'article 31 du même Code, un protocole d'accord puisse être conclu entre le procureur du Roi compétent et l'autorité qui inflige l'amende administrative alternative (article 44/1, alinéa 1^{er}, proposé, du Code), (2) que le gouvernement soit habilité à fixer les modalités et le modèle de ce protocole d'accord (article 44/1, alinéa 2, proposé, du Code), (3) que les protocoles d'accord respectent l'ensemble des dispositions légales, concernant notamment les procédures prévues pour les contrevenants, et que les droits de ces derniers soient respectés (article 44/1, alinéa 3, proposé du Code), (4) que le projet de protocole d'accord soit soumis au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et que le protocole proprement dit puisse uniquement être conclu après l'approbation de ce Parlement par une résolution ou une motion motivée votée dans les quarante-cinq jours de la réception du projet, ce délai étant suspendu dans la période où le Parlement ne siège pas (article 44/1, alinéas 4 et 5, proposé, du Code) et (5) que le protocole d'accord soit conclu par la signature des parties contractantes et qu'il soit publié au Moniteur belge (article 44/1, alinéas 6 et 7, proposés, du Code).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3.1. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution dispose que « [n]ul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ». Il résulte de l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution que le ministre qui a la Justice dans ses attributions peut arrêter les directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite. Conformément à l'article 11bis, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', dans les matières qui relèvent de leurs compétences, les

¹¹ S'agissant d'une proposition d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

gouvernements de communauté et de région, chacun en ce qui le concerne, participent à l'élaboration de ces directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite.

3.2. Afin de respecter les règles répartitrices de compétences, le dispositif proposé doit ainsi se comprendre en ce sens qu'il n'impose pas, mais permet simplement au procureur du Roi de conclure de tels protocoles d'accord avec l'autorité compétente qui inflige la sanction alternative, que ledit procureur ne pourra conclure de tels accords que dans le cadre des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite, fixées conformément à l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution¹² et qu'en vertu de l'article 151, § 1^{er}, deuxième phrase, de la Constitution, le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles, sans préjudice du droit du ministre compétent d'ordonner des poursuites et d'arrêter des directives contraignantes de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite¹³.

En ce qui concerne le principe de l'opportunité d'engager des poursuites pénales consacré par l'article 151, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la Constitution¹⁴, on notera que la Cour constitutionnelle a jugé que le ministère public doit nécessairement apprécier concrètement et pour chaque affaire distinctement, l'opportunité d'engager les poursuites pénales, en considérant ce qui suit :

« B.8.2. La faculté pour le ministère public de proposer, dans les conditions prévues par la loi, une transaction pénale s'inscrit dans le cadre de la politique criminelle, y compris en matière de recherche et de poursuite, visée à l'article 151, § 1^{er}, de la Constitution.

Compte tenu des injonctions et directives de politique criminelle arrêtées par le ministre de la Justice, après avis du collège des procureurs généraux en vertu de l'article 143^{quater} du Code judiciaire, le ministère public doit nécessairement apprécier concrètement et pour chaque affaire distinctement, l'opportunité d'engager les poursuites pénales. Les directives en matière de politique pénale peuvent contenir des modalités et critères généraux pour l'exécution de la politique de recherche et de poursuite, mais elles ne peuvent 'conduire à la neutralisation d'une loi ou impliquer que le ministre de la Justice exerce un droit d'injonction négatif individuel' (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 867/6, p. 4). La Cour a souligné que, dans l'exercice des pouvoirs que la Constitution lui attribue, le ministre de la Justice doit respecter en particulier les articles 10 et 11 de celle-ci et qu'il appartient aux juridictions administratives ou ordinaires de veiller, dans les limites de leur compétence, à ce qu'il en soit ainsi (voy. notamment les arrêts n° 52/97 et n° 20/2013). Bien que le ministère public soit indépendant dans l'exercice des

¹² Voir l'article 143^{quater} du Code judiciaire, aux termes duquel le Ministre de la Justice arrête les directives de politique criminelle, y compris en matière de politique de recherche et de poursuite, qui sont contraignantes pour tous les membres du ministère public.

¹³ C.C., 23 avril 2015, n° 44/2015, B.42.2.

¹⁴ Selon les travaux préparatoires de l'article 151 de la Constitution, « le ministère public est indépendant lorsqu'il intente l'action pénale et, partant, lorsqu'il poursuit des délits, même si le ministère public n'exerce en l'occurrence [...] pas une fonction de juge mais plutôt une fonction de pouvoir exécutif et qu'il relève ainsi de l'autorité et du contrôle du ministre de la Justice. C'est la raison pour laquelle le paragraphe premier réfère à la possibilité pour le ministre de la Justice d'ordonner les poursuites pénales (article 274 Code d'instruction criminelle : le droit d'injonction positif), ainsi qu'à la compétence du ministre de la Justice d'arrêter les directives de la politique criminelle, en ce compris en matière de politique de recherche et de poursuite » (*Doc. Parl.*, Chambre, 1997-1998, n° 1675/1, p. 4).

recherches et poursuites individuelles, les directives précitées sont contraignantes pour tous les membres du ministère public. Les directives déterminent de manière générale et abstraite la politique que les membres du ministère public doivent suivre dans la recherche et la poursuite d'infractions et contribuent ainsi à la sécurité juridique des justiciables »¹⁵.

Il est à noter par conséquent que lorsqu'un protocole d'accord est conclu, le procureur compétent a dès lors toujours la possibilité d'engager néanmoins des poursuites pénales dans un cas concret¹⁶ et qu'afin de préserver le pouvoir de recherche garanti par la Constitution, il faut également considérer que le protocole d'accord peut à tout moment être adapté, à l'initiative du ministère public¹⁷.

4. Les infractions visées à l'article 31 du Code revêtent un caractère mixte. Une amende administrative alternative peut uniquement être infligée si le procureur du Roi décide de ne pas poursuivre pénalement les auteurs présumés des infractions ou s'il ne prend pas de décision (article 44 du Code).

On notera toutefois que l'article 44/1, alinéa 1^{er}, proposé, du Code mentionne effectivement l'objet de ce protocole d'accord, notamment les infractions visées à l'article 31 du Code¹⁸, mais pas son contenu, alors que le gouvernement est habilité à fixer les modalités et le modèle de tels protocoles d'accord.

En ce qui concerne le contenu, l'exposé des motifs précise ce qui suit :

« Or, considérant que les amendes administratives ne peuvent être infligées que si le procureur du Roi décide de ne pas poursuivre pénalement les auteurs présumés des infractions, pour accélérer la procédure de constatation et de répression des infractions, particulièrement longue, il apparaît utile de conclure des protocoles d'accord avec le procureur du Roi afin que ce dernier s'engage à ne pas poursuivre les auteurs présumés des infractions aux normes environnementales ».

On observera dès lors que l'engagement du procureur du Roi mentionné dans l'exposé des motifs se heurte à l'indépendance au niveau des poursuites individuelles qui lui est garantie en vertu de l'article 151, § 1^{er}, deuxième phrase, de la Constitution, si bien que cet engagement ne peut dès lors pas être un élément constitutif du protocole d'accord.

Le commentaire de l'article 2 de la proposition précise que le modèle de protocole d'accord doit contenir les garanties procédurales de base, notamment le respect des délais et des droits de la défense. En ce qui concerne les délais de dénonciation au parquet et la réaction de ce dernier, il faut souligner que les délais concernés sont déjà réglés dans les articles 43 et 44 du Code, tout comme le mécanisme permettant de respecter le '*principe non bis in idem*'. Abstraction faite de la question de savoir comment l'instrument du protocole d'accord proposé

¹⁵ C.C., 2 juin 2016, n° 83/2016, B.8.2.

¹⁶ Voir également l'article 28^{quater} du Code d'instruction criminelle du 17 novembre 1808, en vertu duquel le procureur du Roi juge de l'opportunité des poursuites. Il indique le motif des décisions de classement sans suite qu'il prend en la matière.

¹⁷ C.C., 23 avril 2015, n° 44/2015, B.42.4.

¹⁸ Il ressort de l'article 42 du Code que ces infractions sont des infractions mixtes.

peut déroger au respect obligatoire des dispositions contenues dans les articles 43 et 44 du Code et, dès lors, comment il pourrait accélérer la sanction¹⁹, le gouvernement devra veiller à ne pas enfreindre les dispositions précitées lorsqu'il mettra concrètement en œuvre l'habilitation qui lui est attribuée.

5. Selon l'article 44/1, alinéa 3, proposé, du Code, le protocole d'accord respecte l'ensemble des dispositions légales concernant notamment les procédures prévues pour les contrevenants et il ne peut déroger aux droits de ceux-ci.

Telle qu'elle est conçue, cette disposition donne à penser, en suivant un raisonnement *a contrario*, que les dispositions issues d'ordonnances ne doivent pas être respectées. Dans un souci de sécurité juridique et de clarté de la réglementation, il est recommandé, soit de remplacer les mots « l'ensemble des dispositions légales » par les mots « l'ensemble des dispositions en vigueur », soit de distraire cette disposition de la proposition.

6. La disposition proposée ne contient pas de prescriptions concernant l'effet d'un protocole d'accord dans le temps.

Un effet illimité dans le temps emporte qu'en principe les infractions visées ne feront probablement pas l'objet de poursuites pénales, ce qui paraît aller à l'encontre de la volonté du législateur. Il semble en effet impliquer *de facto* une dépénalisation des infractions visées à l'article 31 du Code.

Mieux vaudrait dès lors compléter le dispositif proposé par des prescriptions concernant la dénonciation du protocole d'accord et les effets juridiques y afférents²⁰.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹⁹ Cette accélération est invoquée dans l'exposé des motifs pour justifier le dispositif proposé.

²⁰ Voir l'article 43 du décret-cadre du 22 mars 2019 'relatif au maintien administratif'.