

644 11/1.

CONSEIL D'ETAT
M A-706/1
LEGISLATION

10-10-2018

RAAD VAN STATE
WETGEVING

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

(ingediend door de heren David WEYTSMAN, Vincent DE WOLF, mevrouw Viviane TEITELBAUM, mevrouw Dominique DUFOURNY, de heer Abdallah KANFAOUI en mevrouw Jacqueline ROUSSEAUX)

(F)

TOELICHTING

Het Wetboek van 25 maart 1999 van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid regelt de straffen en de procedures die van toepassing zijn ingeval de Brusselse milieuregels overtreden worden.

Het voorziet bijvoorbeeld in sancties in geval van inbreuken op de volgende ordonnanties en de besluiten ter uitvoering ervan:

- de ordonnantie van 5 juni 1997 betreffende de milieuvergunningen;
- de ordonnantie van 17 juli 1997 betreffende de strijd tegen de geluidshinder in een stedelijke omgeving;
- de ordonnantie van 22 april 1999 betreffende het voorkomen en het beheer van afval van producten in papier en/of karton;
- de ordonnantie van 20 oktober 2006 tot opstelling van een kader voor het waterbeleid;
- de ordonnantie van 1 maart 2007 betreffende de bescherming van het leefmilieu tegen de eventuele schadelijke effecten en hinder van niet-ioniserende stralingen;
- de ordonnantie van 5 maart 2009 betreffende het beheer en de sanering van verontreinigde bodems;
- de ordonnantie van 1 maart 2012 betreffende het natuurbehoud;
- het Brusselse Wetboek van Lucht, Klimaat en Energiebeheersing van 2 mei 2013;
- de ordonnantie van 14 juni 2012 betreffende afvalstoffen.

De inbreuken op die bepalingen zijn gemengde misdrijven: zij blijven strafrechtelijk, maar kunnen bestraft worden met een administratieve geldboete. Dat is een wettelijke afwijking van het verbod op de dubbele toerekening, met dien verstande natuurlijk dat, overeenkomstig het algemene rechtsprincipe "non bis in idem", hoe dan ook, slechts een enkele sanctie opgelegd zal kunnen worden voor het betreffende misdrijf (een administratieve of strafrechtelijke sanctie).

De met het toezicht belaste personeelsleden stellen de misdrijven vast in een proces-verbaal dat bewijswaarde heeft tot het bewijs van het tegendeel (artikel 23).

Een exemplaar van elk proces-verbaal van een misdrijf wordt binnen tien werkdagen na de vaststelling van het misdrijf bezorgd aan de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, naargelang van het geval, en aan de Procureur des Konings. (artikel 43).

Binnen zes maanden na de verzendingsdatum van het proces-verbaal brengt de Procureur des Konings de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, naargelang van het geval, op de hoogte van zijn beslissing om de vermoedelijke dader van een misdrijf al dan niet te vervolgen.

Als de Procureur des Konings beslist de dader te vervolgen, kan geen alternatieve administratieve geldboete worden opgelegd.

Als de Procureur des Konings beslist de dader niet te vervolgen, of als een beslissing uitblijft binnen de krachtens het eerste lid gestelde termijn, kan een alternatieve administratieve geldboete worden opgelegd (artikel 44).

Nadat de persoon die met een alternatieve administratieve geldboete strafbaar is, zich heeft kunnen verdedigen, beslist de leidend ambtenaar van het Instituut, van het GAN of van het bevoegde bestuur van het Ministerie, of voor het misdrijf een alternatieve administratieve geldboete dient te worden opgelegd (artikel 45).

In de beslissing wordt het bedrag van de alternatieve administratieve geldboete vastgelegd en wordt de dader aangemaand om de geldboete binnen dertig dagen na de betekening van de beslissing te storten op het rekeningnummer van het Fonds voor de Bescherming van het Leefmilieu (artikel 45).

Kortom, het milieustrafrecht werd eigenlijk uitgedacht als een administratief strafrecht. Het bestuur is alomtegenwoordig, van bij de opstelling tot het verschijnen van de strafrechtelijke norm.

De verbaliserende personeelsleden hebben in feite de rol van filter bij de verzending van de dossiers naar het bevoegd parket.

In die omstandigheden blijft de rechter uiteindelijk op de achtergrond, aangezien hij slechts **in laatste instantie optreedt**.

De magistraten hebben moeite om het milieurecht te begrijpen. De beteugelende teksten inzake het leefmilieu zijn zo complex dat de interpretatie ervan zeer delicaat blijkt voor de rechter. Aangezien die teksten worden opgesteld door specialisten, zijn sommige passages ervan soms moeilijk te begrijpen voor degenen die noch bioloog, noch chemicus, en zeker geen ingenieur zijn.

Bijgevolg zijn thans maar weinig juristen en dus magistraten onderlegd inzake milieustrafrecht.

In realiteit, beslist de Procureur des Konings bevoegd voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het merendeel van de gevallen, uitdrukkelijk of stilzwijgend, om het dossier te seponeren. Strafvervolgingen worden enkel voor de meest ernstige gevallen overwogen. De voorbereidende werkzaamheden van de ordonnantie van 25 maart 1999 vermelden dienaangaande: "De vaststellingen die vroeger door de personeelsleden gedaan werden, werden vaak geseponeerd. Men moet weten dat 85% van de processen-verbaal die bij het parket terechtkwamen werden geseponeerd."

Tot op heden, heeft de Procureur des Konings bijvoorbeeld geen enkele beslissing betekend tot vervolging van de misdrijven die werden vastgesteld tegen het besluit van 27 mei 1999 betreffende de bestrijding van geluidshinder voortgebracht door **het luchtverkeer**.

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.

Dat is het doel van dit voorstel van ordonnantie.

Het beoogt in het wetboek van 25 maart 1999 van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid te **voorzien in de mogelijkheid om een protocolakkoord met de Procureur des Konings te sluiten.**

Commentaar bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel lokt geen commentaar uit.

Artikel 2

Dit artikel voegt een artikel 44/1 toe in het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestrafing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid.

Het gaat erom het mogelijk te maken om een protocolakkoord te sluiten tussen de Procureur des Konings en de overheid die de alternatieve administratieve boete oplegt voor inbreuken op de normen die tot zijn bevoegdheid behoren (i.e. naargelang het geval, het Brussels Instituut voor Milieubeheer, een gemeentebestuur, het GAN, het bevoegde bestuur van het Ministerie).

De procedure in geval van gemengde misdrijven is gebaseerd op een soepeler protocol met het parket.

Om te zorgen voor enige eenvormigheid van de protocolakkoorden, en dus ook voor meer voorspelbaarheid inzake de procedure die de aan het stelsel van de administratieve sancties onderworpen personen volgen, wordt aan de Regering toevertrouwd om bij besluit een model van protocolakkoord te bepalen.

Dat model moet basisprocedurewaarborgen bevatten, met name de inachtneming van de termijnen en de rechten van de verdediging. Het moet verduidelijken hoe de termijnen voor de aangifte bij het parket en de respons van die laatste, alsook de nadere regels voor de inachtneming van het principe "non bis in idem" kunnen worden bepaald, in het kader van de verdeling van de respectieve bevoegdheden van het parket of de overheid die de alternatieve administratieve boete oplegt in geval van gemengde misdrijven.

Het protocolakkoord kan voorzien in:

- 1) het soort gemengde misdrijven waarvoor de partijen het doorgaans passender vinden om administratieve sancties op te leggen;
- 2) de procedure voor de overzending van het proces-verbaal tot vaststelling van elk gemengd misdrijf, alsook de minimumtermijn en de nadere regels inzake informatieverstrekking door de bevoegde Procureur des Konings aan de sanctionerende ambtenaar over zijn wens om al dan niet een onderzoek te openen of vervolgingen in te stellen, of elk dossier te seponeren bij gebrek aan voldoende bewijzen;
- 3) de nadere regels voor de samenwerking en informatie-uitwisseling.

Dat protocol moet alle wetsbepalingen in acht nemen, met name die inzake de procedures die bepaald werden voor de overtreders.

Dit protocolakkoord moet voorgelegd worden aan het Brussels Parlement, dat het onderzoekt en het goedkeurt door een resolutie of een gemotiveerde motie, waarover binnen vijfenveertig dagen na ontvangst van het ontwerp gestemd is. Die termijn wordt geschorst tijdens de periode dat het Brusselse Hoofdstedelijk Parlement geen zitting houdt.

Indien het protocolakkoord goedgekeurd wordt door het Parlement, kan het gesloten worden via ondertekening door de contracterende partijen.

Met het oog op de voorspelbaarheid, moet het protocolakkoord bekendgemaakt worden in het Belgisch Staatsblad.

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

Artikel 1

Deze ordonnantie regelt een aangelegenheid als bedoeld in artikel 39 van de Grondwet.

Artikel 2

In het *Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid* wordt een artikel 44/1 toegevoegd, luidend:

“Voor de in artikel 31 bedoelde misdrijven, kan een protocolakkoord worden gesloten tussen de bevoegde Procureur des Konings en, naargelang het geval, de bevoegde overheid die de alternatieve administratieve boete oplegt.

Dat protocolakkoord, waarvoor de Regering de nadere regels en het model bepaalt, is een overeenkomst die opgesteld wordt tussen de overheid die de alternatieve administratieve boete oplegt en de Procureur des Konings die bevoegd is voor de gemengde misdrijven.

Dat protocolakkoord neemt alle wetsbepalingen in acht, met name betreffende de procedures waarin voorzien wordt voor de overtreders, en mag de rechten van die laatsten niet schenden.

Het ontwerp van protocolakkoord wordt voorgelegd aan het Brussels Hoofdstedelijk Parlement.

Het protocolakkoord mag enkel gesloten worden nadat het Brussels Hoofdstedelijk Parlement een resolutie of een gemotiveerde motie heeft goedgekeurd, waarover binnen vijfenveertig dagen na ontvangst van het ontwerp gestemd is. Die termijn wordt geschorst tijdens de periode dat het Brusselse Hoofdstedelijk Parlement geen zitting houdt.

Het protocolakkoord wordt gesloten via ondertekening door de contracterende partijen.

Het protocolakkoord wordt bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.”.

Artikel 3

Deze ordonnantie treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

COPIE

A-706/1

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

D. WEFSTRAE - V. DEWOLF - N. SERELBANT - D. DEFOUR - A. KUSTON - J. ROBBEN

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

Au Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, il est ajouté un article 44/1 rédigé comme suit :

« En ce qui concerne les infractions visées à l'article 31, un protocole d'accord peut-être conclu entre le Procureur du Roi compétent et, selon le cas, l'autorité compétente qui inflige l'amende administrative alternative.

Ce protocole d'accord, dont le Gouvernement fixe les modalités et le modèle est une convention établie entre l'autorité qui inflige l'amende administrative alternative et le procureur du Roi compétent concernant les infractions mixtes.

Ce protocole d'accord respecte l'ensemble des dispositions légales concernant notamment les procédures prévues pour les contrevenants et ne peut déroger aux droits de ceux-ci.

Le projet de protocole d'accord est soumis au Parlement de la Région de Bruxelles-Capital.

Le protocole d'accord ne peut être conclu qu'après l'approbation du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale par une résolution ou une motion motivée votée dans les quarante-cinq jours de la réception du projet. Ce délai est suspendu hors du temps de la session du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le protocole d'accord est conclu par la signature des parties contractantes.

Le protocole d'accord est publié au Moniteur belge ».

Article 3

La présente ordonnance entre en vigueur au jour de sa publication au Moniteur belge.

Vincent DE WOLF

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

(déposée par

DEVELOPPEMENT

Le 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 régit les peines et les procédures applicables en cas de transgression du droit bruxellois de l'environnement.

A titre d'exemple, il prévoit les sanctions en cas d'infractions aux ordonnances suivantes et leurs arrêtés d'exécution :

- L'ordonnance du 5 juin 1997 relative aux permis d'environnement ;
- L'ordonnance du 17 juillet 1997 relative à la lutte contre le bruit en milieu urbain ;
- L'ordonnance du 22 avril 1999 relative à la prévention et à la gestion des déchets des produits en papier et/ou carton ;
- L'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau ;
- L'ordonnance du 1er mars 2007 relative à la protection de l'environnement contre les éventuels effets nocifs et nuisances provoqués par les radiations non ionisantes ;
- L'ordonnance du 5 mars 2009 relative à la gestion et à l'assainissement des sols pollués ;
- L'ordonnance du 1er mars 2012 relative à la conservation de la nature ;
- Le Code bruxellois de l'air, du climat et de la maîtrise de l'énergie du 2 mai 2013 ;
- L'ordonnance du 14 juin 2012 relative aux déchets.

Les infractions à ces dispositions sont des infractions mixtes en ce qu'elles restent pénales, mais peuvent être sanctionnées par une amende administrative. C'est une dérogation légale à l'interdiction du principe de la double imputation, étant bien entendu que, quoi qu'il en soit, en application du principe général de droit « non bis in idem », une seule sanction pourra être imposée pour l'infraction en question (une sanction administrative ou pénale).

Les agents chargés de la surveillance constatent les infractions par procès-verbal faisant foi jusqu'à preuve du contraire (article 23).

Tout procès-verbal constatant une infraction est transmis dans les dix jours ouvrables de la constatation de l'infraction en un exemplaire au fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP.

ou de l'administration compétente du Ministère selon le cas ainsi qu'au procureur du Roi (article 43)

Le procureur du Roi notifie au fonctionnaire dirigeant de l'Institut, de l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère selon le cas, dans les six mois de la date d'envoi du procès-verbal sa décision de poursuivre ou de ne pas poursuivre l'auteur présumé d'une infraction.

La décision du procureur du Roi de poursuivre le contrevenant exclut l'application d'une amende administrative alternative.

La décision du procureur du Roi de ne pas poursuivre le contrevenant ou l'absence de décision dans le délai imparti permet l'application d'une amende administrative alternative (article 44).

Le fonctionnaire dirigeant de l'Institut, l'ARP ou de l'administration compétente du Ministère décide, après avoir mis la personne passible de l'amende administrative alternative en mesure de présenter ses moyens de défense, s'il y a lieu d'infliger une amende administrative alternative du chef de l'infraction (article 45).

La décision d'infliger une amende administrative alternative fixe le montant de celle-ci et invite le contrevenant à acquitter l'amende dans un délai de trente jours à dater de la notification par versement au compte du Fonds pour la protection de l'environnement (article 45).

En somme, le droit pénal de l'environnement a été conçu comme un droit pénal administratif. L'administration y est omniprésente, de l'élaboration à l'apparition de la norme pénale.

Les agents verbalisateurs exerçant de fait, un rôle de filtre dans la transmission des procédures au parquet compétent.

Dans ces conditions, le juge occupe en définitive, une position de retrait puisqu'il n'intervient **qu'en dernier ressort**.

Le droit de l'environnement est difficilement appréhendé par les magistrats. Les textes répressifs relatifs à l'environnement sont si complexes que leur interprétation s'avère très délicate par le juge. Etant rédigés par des spécialistes, certains passages de ces textes sont parfois difficilement compréhensibles pour ceux qui ne sont ni biologistes, ni chimistes, ni encore moins des ingénieurs.

Par conséquent, à l'heure actuelle, peu de juristes et donc de magistrats sont compétents en matière de droit pénal de l'environnement.

Dans les faits, le Procureur du Roi compétent en Région de Bruxelles-Capitale décide la plupart du temps, explicitement ou implicitement, de classer le dossier sans suite. Ce n'est que dans les cas les plus graves que des poursuites pénales sont envisagées. Les travaux

préparatoires qui ont précédé l'adoption de l'ordonnance du 25 mars 1999 ont indiqué à cet égard ce qui suit : « Les constatations faites par les agents étaient auparavant souvent classées sans suite. Il faut en effet savoir que 85 % des PV qui arrivaient au parquet connaissaient un classement vertical ».

A titre d'exemple, jusqu'à présent, le procureur du Roi n'a notifié aucune décision de poursuivre les infractions constatées à l'arrêté du 27 mai 1999 relatif à la lutte contre le bruit généré par le **trafic aérien**.

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.

Tel est l'objet de la présente proposition d'ordonnance.

Elle vise à **prévoir** au sein 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 **la possibilité de conclure un protocole d'accord avec le procureur du Roi**.

COMMENTAIRES DES ARTICLES

Article 1^{er}

Cet article n'appelle pas de commentaires.

Article 2

Cet article insère un article 44/1 dans le Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale.

Il s'agit de rendre possible la conclusion d'un protocole d'accord entre le procureur du Roi et l'autorité qui inflige l'amende administrative alternative pour les infractions aux normes qui relèvent de sa compétence (soit, selon les cas, l'institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, une administration communale, l'ARP, l'administration compétente du Ministère).

La procédure en cas d'infractions mixtes se base sur un protocole plus souple avec le parquet.

Afin d'assurer un minimum d'uniformité des protocoles d'accord et partant une meilleure prévisibilité quant à la procédure suivie dans le chefs des personnes soumises au régime des

sanctions administrative, il est confié au Gouvernement, d'établir par arrêté, un modèle de protocole d'accord.

Ce modèle devra reprendre les garanties procédurales de base, notamment le respect des délais et des droits de la défense. Il devra préciser comment les délais de dénonciation au parquet et réaction de ce dernier pourront être établis ainsi que les modalités du respect du principe "non bis in idem", dans le cadre de la répartition des compétences respectives du parquet ou de l'autorité qui inflige l'amende administrative alternative en cas d'infractions mixtes.

Le protocole d'accord peut prévoir :

- 1) Le type d'infractions mixtes à l'égard desquels les parties estiment qu'il est plus opportun en général de prendre des sanctions administratives ;
- 2) La procédure de transmission du procès-verbal de constatation de chaque infraction mixte ainsi que le délai minimal et les modalités d'information par le procureur du Roi compétent à l'égard du fonctionnaire sanctionnateur sur sa volonté d'ouvrir ou non une information ou une instruction ou d'entamer des poursuites ou de classer sans suite chaque dossier à défaut de charges suffisantes ;
- 3) Les modalités de collaboration et d'échanges d'informations.

Ce protocole devra respecter l'ensemble des dispositions légales concernant notamment les procédures prévues pour les contrevenants.

Ce protocole d'accord doit être soumis au Parlement bruxellois qui l'examine et l'approuve par une résolution ou une motion motivée votées dans les quarante-cinq jours de la réception du projet. Ce délai est suspendu hors du temps de la session du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Si le protocole d'accord est approuvé par le Parlement, il pourra être conclu par la signature des parties contractantes.

Afin d'assurer la prévisibilité, le protocole d'accord doit être publié au Moniteur belge.

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

Article 1^{er}

La présente ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution.

Article 2

Au Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale, il est ajouté un article 44/1 rédigé comme suit :

« En ce qui concerne les infractions visées à l'article 31, un protocole d'accord peut-être conclu entre le Procureur du Roi compétent et, selon le cas, l'autorité compétente qui inflige l'amende administrative alternative.

Ce protocole d'accord, dont le Gouvernement fixe les modalités et le modèle est une convention établie entre l'autorité qui inflige l'amende administrative alternative et le procureur du Roi compétent concernant les infractions mixtes.

Ce protocole d'accord respecte l'ensemble des dispositions légales concernant notamment les procédures prévues pour les contrevenants et ne peut déroger aux droits de ceux-ci.

Le projet de protocole d'accord est soumis au Parlement de la Région de Bruxelles-Capital.

Le protocole d'accord ne peut être conclu qu'après l'approbation du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale par une résolution ou une motion motivée votée dans les quarante-cinq jours de la réception du projet. Ce délai est suspendu hors du temps de la session du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le protocole d'accord est conclu par la signature des parties contractantes.

Le protocole d'accord est publié au Moniteur belge ».

Article 3

La présente ordonnance entre en vigueur au jour de sa publication au Moniteur belge.

PRB - DHP
GREFFE - GRAPHE
reçu le - ontvangen op

26-06-2018

Vincent DE WOLF

3474

Beeldbaas
15/10

Jauch

Kant
H. Kellard