



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.470/1
van 19 maart 2019

avis 65.470/1
du 19 mars 2019

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
het Wetboek van
25 maart 1999 van inspectie,
preventie, vaststelling en
bestrafing van
milieumisdrijven, en
milieuaansprakelijkheid'

un avant-projet d'ordonnance
'modifiant 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'

Op 18 februari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Huisvesting, Levenskwaliteit, Leefmilieu en Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘tot wijziging van het Wetboek van 25 maart 1999 van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 maart 2019. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Jan CLEMENT, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 maart 2019.

*

Le 18 février 2019, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée du Logement, de la Qualité de Vie, de l’Environnement et de l’Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d’ordonnance ‘modifiant 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’.

L’avant-projet a été examiné par la première chambre le 7 mars 2019. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d’État, président, Chantal BAMPS et Jan CLEMENT, conseillers d’État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Helena KETS, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Pierrot T’KINDT, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Jan CLEMENT, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 19 mars 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 VOORONTWERP

2. Het voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe het Wetboek ‘van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid’ (hierna: het wetboek) te wijzigen.

Vooreerst wil het voorontwerp het wetboek aanpassen aan hetgeen het Grondwettelijk Hof geoordeeld heeft in het arrest nr. 25/2016 van 18 februari 2016, door een bepaling toe te voegen betreffende het uitstel van de tenuitvoerlegging van de beslissingen waarbij een alternatieve administratieve geldboete wordt opgelegd. Verder wordt de niet-naleving van een bevel tot stopzetting of sluiting strafbaar gesteld en worden de verordeningen van de Europese Unie betreffende de dierlijke bijproducten in het systeem van het wetboek geïntegreerd. Tot slot wordt de mogelijkheid gecreëerd om administratieve handelingen te betekenen langs elektronische weg en worden de oplegging, het beroep en de invordering van de dwangsom nader geregeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 3 tot 5, 7 en 12

3.1. De artikelen 3 tot 5 en 7 van het voorontwerp willen in de artikelen 21, 24, 25 en 45 van het wetboek preciseren dat betekeningen kunnen gebeuren bij “een ter post aangetekende brief of langs elektronische weg” dan wel bij “aangetekende brief of langs elektronische weg”.

3.2. Artikel 12 van het voorontwerp voegt in het wetboek een artikel 55/1 in dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering machtigt om de nadere regels van de verzending langs elektronische weg te specificeren.

4. De aandacht dient er op te worden gevestigd dat ook artikel 22, derde lid, van het wetboek een betekening oplegt en dat artikel 51, tweede lid, van het wetboek voorziet in een betekening “bij aangetekende zending of elektronisch aangetekende zending”. Verder is in de artikelen 22, tweede lid, en 49, eerste lid, van het wetboek sprake van het instellen van een beroep per verzoekschrift en een kennisgeving, maken de artikelen 22, derde lid, en 49,

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

vierde lid, van het wetboek gewag van een verzending en vermeldt het laatstgenoemde lid een kennisgeving.

De steller van het voorontwerp dient er zich over te beraden of het niet aangewezen is een eenvormige regeling uit te werken voor al de hiervoor genoemde verzendingen, kennisgevingen en betekeningen.

5. Hoe dan ook dienen bij de artikelen 3 tot 5, 7 en 12 van het voorontwerp een aantal opmerkingen te worden gemaakt.

Vooreerst is het, ter wille van de eenvormigheid en in overeenstemming met de tegenwoordig gebruikelijke terminologie, aangewezen om de woorden “ter post” te schrappen en enkel te gewagen van “een aangetekende brief”. Verder roept de in de artikelen 3 tot 5 en 7 van het voorontwerp gebezigde terminologie van een betekening “langs elektronische weg” de vraag op of de datum van dergelijke betekening met evenveel zekerheid kan worden vastgesteld als bij een betekening bij een aangetekende brief. Er kan worden ingestemd met het voorstel van de gemachtigde om in het ontworpen artikel 55/1 van het wetboek (artikel 12 van het voorontwerp) uitdrukkelijk op te leggen dat de betekening langs elektronische weg dezelfde waarborgen moet bieden als de betekening bij aangetekende brief.

De eenvoudigste oplossing zou er in bestaan om in artikel 3 van het wetboek een definitie van het begrip “beveiligde zending” op te nemen, als zijnde een aangetekende brief of een door de regering overeenkomstig artikel 55/1 toegelaten betekeningwijze, vervolgens in alle relevante artikelen van het wetboek het begrip “beveiligde zending” in te schrijven en tot slot in artikel 55/1 van het wetboek de regering uitdrukkelijk te machtigen om – als alternatief voor de aangetekende brief – één of meerdere (elektronische) betekeningwijzen toe te laten waarbij de datum van kennisgeving met evenveel zekerheid kan worden vastgesteld.

Artikel 8

6. Artikel 8 van het voorontwerp strekt ertoe in het wetboek een artikel 45/1 in te voegen. Bij het eerste lid van dat artikel 45/1 wordt het mogelijk gemaakt om op vraag van de persoon die met een alternatieve administratieve geldboete “strafbaar is” (lees in de Nederlandse tekst: aan wie een alternatieve administratieve geldboete kan worden opgelegd), te beslissen om de tenuitvoerlegging van de beslissing om de alternatieve administratieve geldboete op te leggen geheel of gedeeltelijk uit te stellen, indien aan de betrokkene geen dergelijke geldboete (in de Nederlandse tekst beter niet: “geldboetes”) is opgelegd wegens een misdrijf bepaald in artikel 31, binnen de periode van vijf jaar voorafgaand aan de vaststelling van het misdrijf waarop de beslissing betrekking heeft.²

² Zoals voor de beslissing over de alternatieve administratieve geldboete zelf komt de bevoegdheid om de tenuitvoerlegging ervan uit te stellen toe aan de leidend ambtenaar van Leefmilieu Brussel, van het GAN (Gewestelijk Agentschap voor Netheid) of van het bevoegde bestuur van het Ministerie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, in eerste administratieve aanleg (voormeld artikel 45/1, eerste lid), en aan het Milieucollege, in administratief beroep (artikel 49, vierde lid, van het wetboek, volgens de wijziging ervan bij artikel 11, 4°, van het voorontwerp). Tegen de uitoefening van die bevoegdheid door dat college kan worden

Het tweede lid van voormeld artikel 45/1 bepaalt dat het uitstel van rechtswege wordt “ingetrokken” (lees: herroepen)³ indien de persoon die met uitstel “veroordeeld is” tot betaling van de alternatieve administratieve geldboete (lees: aan wie de alternatieve administratieve geldboete met uitstel is opgelegd) binnen drie jaar vanaf de kennisgeving van de beslissing daartoe een nieuw in artikel 31 van het wetboek bepaald misdrijf begaat waarvoor een gelijksoortige geldboete wordt opgelegd.

Voorts voorzien het derde en het vierde lid van het in het wetboek in te voegen artikel 45/1 nog respectievelijk in de vaststelling van de “intrekking” (lees: herroeping) van het uitstel in dezelfde beslissing als die waarmee de alternatieve administratieve geldboete wegens het nieuwe misdrijf wordt opgelegd en in de onbeperkte samenvoeging van de als gevolg daarvan uitvoerbare geldboetes.

Met het aldus ontworpen artikel 45/1 wordt beoogd om de vernietiging te verhelpen van artikel 45 van het wetboek “alleen in zoverre het niet de mogelijkheid biedt de beslissing om een alternatieve administratieve geldboete op te leggen, met uitstel gepaard te doen gaan”, die het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 25/2016 van 18 februari 2016 heeft uitgesproken omdat door die onmogelijkheid een verschil in behandeling in het leven wordt geroepen dat niet redelijk kan worden verantwoord uit het oogpunt van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.⁴

7. Het behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de ordonnantiegever om te bepalen onder welke voorwaarden of op basis van welke criteria uitstel kan worden toegekend en de voorwaarden en de procedure voor de herroeping ervan vast te leggen. Daarbij dient de ordonnantiegever er over te waken geen verschil in behandeling in het leven te roepen dat niet redelijk kan worden verantwoord uit het oogpunt van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

8. Het ontworpen artikel 45/1 van het wetboek lijkt – zowel wat betreft de mogelijkheid om uitstel toe te kennen als wat betreft de voorwaarden voor een automatische herroeping – een verschil in behandeling te creëren tussen personen aan wie in een bepaalde referteperiode een alternatieve administratieve boete is opgelegd en personen die in diezelfde periode strafrechtelijk veroordeeld zijn. Immers, enerzijds, kan geen uitstel worden toegekend wanneer aan de betrokkene binnen de referteperiode reeds een soortgelijke administratieve boete voor een soortgelijk misdrijf is opgelegd, terwijl die mogelijkheid tot uitstel niet is uitgesloten als de betrokkene binnen diezelfde periode strafrechtelijk is veroordeeld wegens een soortgelijk misdrijf en, anderzijds, wordt een verleend uitstel van rechtswege herroepen als binnen de referteperiode een soortgelijke administratieve boete voor een soortgelijk misdrijf is opgelegd,

opgekomen bij de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, die daarbij beschikt over de rechtsmacht die onder meer wordt gedeut in GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.36.1-B.41.

³ Zie het woord “révoqué” in de Franse tekst van het lid en het woord “révocation” in de Franse tekst van de daaropvolgende leden van hetzelfde artikel. De woorden “herroepen” en “herroeping” worden ook gebruikt inzake het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straffen in artikel 14 van de wet van 29 juni 1964 ‘betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie’.

⁴ GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.26.1-B.31, inzonderheid vanaf B.30.1, en dispositief, eerste streepje.

terwijl geen dergelijke herroeping van rechtswege plaatsvindt als de betrokkene in diezelfde periode strafrechtelijk is veroordeeld wegens een soortgelijk misdrijf.

Gevraagd naar de verantwoording voor dit verschil in behandeling heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Lorsqu’une infraction environnementale fait l’objet de poursuites pénales, les administrations publiques visées à l’article 5 du Code de l’inspection ne sont pas systématiquement informées des suites réservées à ces poursuites ou des décisions prononcées par les cours et tribunaux. Par ailleurs, ces administrations publiques ne sont pas toutes autorisées à accéder aux informations enregistrées dans le Casier judiciaire central (Arrêté royal du 19/07/2001 relatif à l’accès de certaines administrations publiques au Casier judiciaire central).

Compte tenu de ces limitations et afin d’avoir une disposition qui puisse être mise en œuvre en pratique, il a été décidé de ne pas faire:

- de l’existence d’une sanction pénale antérieure une condition automatique de refus du sursis à l’exécution d’une amende administrative alternative. Rien n’exclut cependant que l’existence d’une condamnation pénale antérieure soit, si elle est connue, prise en compte par le fonctionnaire dirigeant de l’administration concernée, qui serait saisi d’une demande de sursis, dans le cadre d’une procédure d’amende administrative alternative. En effet, le sursis reste une mesure de faveur, laissée à l’appréciation du fonctionnaire dirigeant de l’administration concernée.

- de la condamnation à une sanction pénale un fait générateur de révocation du sursis à l’exécution d’une amende administrative alternative (voy. dans le même sens, l’article 9, §5 de l’Ordonnance du 09/07/2015 portant des règles harmonisées relatives aux amendes administratives prévues par les législations en matière d’emploi et d’économie).

[La] disposition proposée pourrait potentiellement créer une différence de traitement entre les personnes condamnées pénalement et les personnes condamnées au paiement d’une amende administrative alternative, au niveau de l’octroi d’un sursis et de sa révocation éventuelle. La disposition proposée repose toutefois sur une justification raisonnable, rappelée ci-dessus. Par ailleurs, le sursis est une mesure de faveur laissée à l’appréciation du fonctionnaire dirigeant des administrations concernées; l’octroi du sursis n’est jamais un droit, même lorsque le contrevenant remplit les conditions d’octroi stipulées par la disposition. Pour ces deux motifs, la différence de traitement potentielle nous paraissait admissible.”

Wezenlijk komt de door de gemachtigde gegeven verantwoording voor het ontbreken van een uitdrukkelijke regeling in het geval van een voorafgaande strafrechtelijke veroordeling er op neer dat het door praktische problemen bij de informatiegaring van de betrokken besturen niet mogelijk zou zijn om met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen eenzelfde automatisme in te schrijven als voor administratieve geldboeten, en dat het toekennen van uitstel overigens steeds een gunst is. Daarbij wordt ook nog verwezen naar de regeling voor herroeping van het uitstel in artikel 9, § 5, van de ordonnantie van 9 juli 2015 ‘houdende geharmoniseerde regels betreffende de administratieve geldboeten bepaald bij de wetgeving op het vlak van werkgelegenheid en economie’.

Het komt de Raad van State voor dat de door de gemachtigde gegeven verantwoording onvoldoende pertinent is. De kwestieuze differentiatie komt immers ogenschijnlijk neer op een meer gunstige behandeling van personen die strafrechtelijk zijn

veroordeeld, wat op gespannen voet zou staan met de betrachting – uitgedrukt in de memorie van toelichting bij de ordonnantie van 8 mei 2014 tot wijziging van het wetboek – dat “de strafvervolgning dient voorbehouden te worden voor de meest ernstige gevallen”⁵. De praktische problemen waarop de gemachtigde zich beroept zouden – toch minstens gedeeltelijk – opgelost kunnen worden door de betrokkene er toe te verplichten bij zijn aanvraag om uitstel informatie te verschaffen over eventuele eerdere veroordelingen. Overigens kan krachtens artikel 9, § 1, eerste lid, 2°, van de ordonnantie van 9 juli 2015 geen uitstel worden toegekend wanneer de betrokkene in de referteperiode “veroordeeld werd tot een strafrechtelijke geldboete van 50 tot 500 euro, van 100 tot 1.000 euro, van 600 tot 6.000 euro, of een gevangenisstraf van zes maanden tot drie jaar”.

De conclusie is dat artikel 8 van het voorontwerp grondig moet worden herzien. Zo de steller van het voorontwerp meent een andere – meer pertinente – verantwoording voor de kwestieuze differentiatie te kunnen geven, dient deze te worden opgenomen in de memorie van toelichting.

Artikel 9

9. In de Franse tekst van de ontworpen derde zin van artikel 46, tweede lid, van het wetboek (tweede zin na de inleidende zin van artikel 9, 1°, van het voorontwerp) schrijve men “au-delà duquel l’astreinte cessera ses effets” (niet: “au-delà duquel la condamnation aux astreintes cessera ses effets”), aangezien deze bepaling betrekking heeft op een dwangsom verbonden aan een bevel tot stopzetting van een misdrijf uitgevaardigd door een administratieve overheid.

10. In de Nederlandse tekst van de eerste zin van het ontworpen derde lid van artikel 46 van het wetboek (artikel 9, 2°, van het voorontwerp) schrijve men: “de persoon aan wie op straffe van een dwangsom het bevel tot stopzetting van het misdrijf binnen een bepaalde termijn werd opgelegd” (niet: “de persoon tot wie het bevel tot stopzetting van het misdrijf werd gericht binnen een vastgelegde termijn op straffe van dwangsom”).

Aan het einde van de beide teksten van dezelfde zin wordt ook beter geschreven: “om aan het bevel te voldoen” (niet: “om aan zijn verplichtingen te voldoen”).

11. In de Nederlandse tekst van het ontworpen vijfde lid van artikel 46 van het wetboek (artikel 9, 2°, van het voorontwerp) dient te worden geschreven dat de dwangsom verjaart wanneer een termijn van één jaar verstrijkt vanaf de datum “waarop zij is verbeurd” (niet: “waarop hij werd opgelegd”).

⁵ *Parl.St. Br.Parl.* 2013-14, nr. A-524/1, 22.

Wetgevingstechnische slotopmerkingen

12. Het voorontwerp vertoont een aantal wetgevingstechnische onvolkomenheden, die behoren te worden verbeterd:

- bij de wijzigingen van bepalingen van het wetboek die reeds zijn gewijzigd sinds de ordonnantie van 8 mei 2014 dient melding te worden gemaakt van die voorafgaande en nog geldige wijzigingen;

- in de Nederlandse tekst van het voorontwerp is naar een of meer leden van een artikel of van een paragraaf ervan niet te verwijzen met een hoofdtelwoord (“lid 1”; “leden 2 en 4”), maar met een rangtelwoord (“eerste lid”; “tweede en vierde lid”);

- verwijzingen naar artikelen worden het best gespecificeerd als slechts een of enkele paragrafen of leden ervan relevant zijn voor de verwijzing.

*

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 prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance a pour objet de modifier le Code 'de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale' (ci-après : le code).

Tout d'abord, l'avant-projet a pour objet d'adapter le code au jugement rendu par la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, en ajoutant une disposition relative au sursis à l'exécution des décisions d'infliger une amende administrative alternative. Il incrimine ensuite le non-respect d'un ordre de cessation ou fermeture et intègre les règlements de l'Union européenne relatifs aux sous-produits animaux dans le système du code. Enfin, l'avant-projet crée la possibilité de notifier les actes administratifs par voie électronique et précise les modalités d'imposition, de recours et de recouvrement de l'astreinte.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 3 à 5, 7 et 12

3.1. Les articles 3 à 5 et 7 de l'avant-projet tendent à préciser dans les articles 21, 24, 25 et 45 du code que les notifications peuvent se faire « par lettre recommandée à la poste ou par voie électronique » ou « par lettre recommandée ou par voie électronique ».

3.2. L'article 12 de l'avant-projet insère dans le code un article 55/1 qui habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à préciser les modalités de l'envoi par voie électronique.

4. Il convient d'attirer l'attention sur le fait que l'article 22, alinéa 3, du code impose également une notification et que son article 51, alinéa 2, prévoit une notification « par courrier recommandé ou par envoi recommandé électronique ». En outre, les articles 22, alinéa 2, et 49, alinéa 1^{er}, du code font état de l'introduction d'un recours par (voie de) requête et d'une notification, les articles 22, alinéa 3, et 49, alinéa 4, mentionnent un envoi et ce dernier alinéa fait mention d'une notification.

L'auteur de l'avant-projet doit se demander s'il ne serait pas souhaitable d'élaborer un régime uniforme pour tous les envois et notifications susmentionnés.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

5. En tout état de cause, les articles 3 à 5, 7 et 12 de l'avant-projet appellent un certain nombre d'observations.

Tout d'abord, dans un souci d'uniformité et de conformité avec la terminologie actuellement usitée, il est recommandé de supprimer les mots « à la poste » et de ne faire état que de « lettre recommandée ». Par ailleurs, la terminologie d'une notification « par voie électronique », utilisée dans les articles 3 à 5 et 7 de l'avant-projet, soulève la question de savoir si la date d'une telle notification peut être déterminée avec le même degré de certitude que lors d'une notification par lettre recommandée. On peut se rallier à la proposition du délégué de prévoir expressément à l'article 55/1, en projet, du code (article 12 de l'avant-projet) que la notification par voie électronique doit présenter les mêmes garanties que la notification par lettre recommandée.

La solution la plus simple consisterait à insérer à l'article 3 du code une définition de la notion d' « envoi sécurisé » comme étant une lettre recommandée ou un moyen de notification autorisé par le gouvernement conformément à l'article 55/1, à inscrire ensuite dans tous les articles pertinents du code la notion d'« envoi sécurisé » et, enfin, dans l'article 55/1 du code, à habiliter expressément le gouvernement à autoriser – comme alternative à la lettre recommandée – un ou plusieurs moyens de notification (électronique) permettant de déterminer la date de notification avec le même degré de certitude.

Article 8

6. L'article 8 de l'avant-projet vise à insérer un article 45/1 dans le code. L'alinéa 1^{er} de cet article 45/1 permet, à la demande de la personne passible d'une amende administrative alternative (lire dans le texte néerlandais : op vraag van de persoon aan wie een alternatieve administratieve geldboete kan worden opgelegd), de décider de surseoir totalement ou partiellement à l'exécution de la décision d'infliger une amende administrative alternative si la personne concernée ne s'est pas vu infliger pareille amende (dans le texte néerlandais, on écrira « geldboete » au lieu de « geldboetes ») du chef d'une infraction prévue à l'article 31, dans la période de cinq ans qui précède la constatation de l'infraction faisant l'objet de la décision ².

² À l'instar de la décision concernant l'amende administrative alternative proprement dite, le pouvoir de surseoir à son exécution incombe au fonctionnaire dirigeant de Bruxelles Environnement, de l'ARP (Agence régionale pour la Propreté) ou de l'administration compétente du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, en première instance administrative (article 45/1, alinéa 1^{er}, précité) et au Collège d'environnement, en recours administratif (article 49, alinéa 4, du code, tel qu'il est modifié par l'article 11, 4^o, de l'avant-projet). Un recours contre l'exercice de cette compétence par ce collège peut être intenté auprès du Conseil d'État, section du contentieux administratif, qui dispose à cet égard du pouvoir de juridiction visé notamment dans C.C., 18 février 2016, n° 25/2016, B.36.1-B.41.

L'alinéa 2 de l'article 45/1 précité dispose que le sursis est révoqué (dans le texte néerlandais, lire : herroepen³) de plein droit lorsque la personne « condamnée » avec sursis au paiement de l'amende administrative alternative (lire : la personne qui s'est vue infliger une amende administrative alternative avec sursis) commet, dans les trois ans à compter de la notification de la décision d'infliger une amende administrative alternative, une nouvelle infraction visée à l'article 31 du code entraînant l'infliction d'une telle amende.

En outre, les alinéas 3 et 4 de l'article 45/1 à insérer dans le code prévoient encore respectivement la constatation de la révocation (dans le texte néerlandais, lire : « herroeping ») du sursis dans la même décision que celle par laquelle est infligée l'amende administrative alternative du chef de la nouvelle infraction et le cumul sans limite des amendes exécutoires à la suite de cette révocation.

L'article 45/1 ainsi conçu vise à remédier à l'annulation de l'article 45 du code « uniquement en ce qu'il ne permet pas d'assortir d'un sursis la décision d'infliger une amende administrative alternative » que la Cour constitutionnelle a prononcée dans l'arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, au motif que cette impossibilité crée une différence de traitement qui ne peut pas être raisonnablement justifiée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination⁴.

7. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur ordonnancier de déterminer à quelles conditions ou sur la base de quels critères un sursis peut être accordé et de fixer les conditions et la procédure de son retrait. À cet égard, le législateur ordonnancier veillera à ne pas créer une différence de traitement qui ne peut pas être raisonnablement justifiée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

8. L'article 45/1, en projet, du code semble – tant en ce qui concerne la possibilité d'octroyer un sursis qu'en ce qui concerne les conditions d'une révocation automatique – créer une différence de traitement entre les personnes qui se sont vu infliger une amende administrative alternative dans une période de référence déterminée et les personnes qui ont été condamnées pénalement dans cette même période. En effet, d'une part, aucun sursis ne peut être octroyé lorsque l'intéressé s'est déjà vu infliger une amende administrative analogue du chef d'une infraction similaire dans la période de référence, alors que cette possibilité de sursis n'est pas exclue lorsque l'intéressé, dans cette même période, a été condamné pénalement du chef d'une infraction similaire et, d'autre part, un sursis accordé est révoqué de plein droit lorsque dans la période de référence, une amende administrative analogue a été infligée du chef d'une infraction similaire, alors que pareille révocation de plein droit n'intervient pas lorsque l'intéressé, dans cette même période, a été condamné pénalement du chef d'une infraction similaire.

Invité à justifier cette différence de traitement, le délégué a répondu ce qui suit :

³ Voir le mot « révoqué » dans le texte français de l'alinéa et le mot « révocation » dans le texte français des alinéas suivants du même article. Les mots « herroepen » et « herroeping » sont également utilisés en ce qui concerne le sursis à l'exécution des peines dans le texte néerlandais de l'article 14 de la loi du 29 juin 1964 'concernant la suspension, le sursis et la probation'.

⁴ C.C., 18 février 2016, n° 25/2016, B.26.1-B.31, notamment à partir de B.30.1, et dispositif, premier tiret.

« Lorsqu'une infraction environnementale fait l'objet de poursuites pénales, les administrations publiques visées à l'article 5 du Code de l'inspection ne sont pas systématiquement informées des suites réservées à ces poursuites ou des décisions prononcées par les cours et tribunaux. Par ailleurs, ces administrations publiques ne sont pas toutes autorisées à accéder aux informations enregistrées dans le Casier judiciaire central (Arrêté royal du 19/07/2001 relatif à l'accès de certaines administrations publiques au Casier judiciaire central).

Compte tenu de ces limitations et afin d'avoir une disposition qui puisse être mise en œuvre en pratique, il a été décidé de ne pas faire:

- de l'existence d'une sanction pénale antérieure une condition automatique de refus du sursis à l'exécution d'une amende administrative alternative. Rien n'exclut cependant que l'existence d'une condamnation pénale antérieure soit, si elle est connue, prise en compte par le fonctionnaire dirigeant de l'administration concernée, qui serait saisi d'une demande de sursis, dans le cadre d'une procédure d'amende administrative alternative. En effet, le sursis reste une mesure de faveur, laissée à l'appréciation du fonctionnaire dirigeant de l'administration concernée.

- de la condamnation à une sanction pénale un fait générateur de révocation du sursis à l'exécution d'une amende administrative alternative (voy. dans le même sens, l'article 9, §5 de l'Ordonnance du 09/07/2015 portant des règles harmonisées relatives aux amendes administratives prévues par les législations en matière d'emploi et d'économie).

[La] disposition proposée pourrait potentiellement créer une différence de traitement entre les personnes condamnées pénalement et les personnes condamnées au paiement d'une amende administrative alternative, au niveau de l'octroi d'un sursis et de sa révocation éventuelle. La disposition proposée repose toutefois sur une justification raisonnable, rappelée ci-dessus. Par ailleurs, le sursis est une mesure de faveur laissée à l'appréciation du fonctionnaire dirigeant des administrations concernées; l'octroi du sursis n'est jamais un droit, même lorsque le contrevenant remplit les conditions d'octroi stipulées par la disposition. Pour ces deux motifs, la différence de traitement potentielle nous paraissait admissible ».

En substance, la justification de l'absence d'une réglementation explicite dans le cas d'une condamnation pénale antérieure, donnée par le délégué, revient à ce qu'il ne serait pas possible, en ce qui concerne les condamnations pénales, d'inscrire un automatisme identique à celui des amendes administratives, en raison de problèmes pratiques lors de la collecte d'informations par les administrations concernées, et à ce que l'octroi d'un sursis serait par ailleurs toujours une mesure de faveur. À cet égard, il est également fait référence au régime de révocation du sursis inscrit à l'article 9, § 5, de l'ordonnance du 9 juillet 2015 'portant des règles harmonisées relatives aux amendes administratives prévues par les législations en matière d'emploi et d'économie'.

Le Conseil d'État estime que la justification donnée par le délégué n'est pas suffisamment pertinente. En effet, la distinction en question donne l'impression de se résumer à un traitement plus favorable des personnes qui ont été condamnées pénalement, ce qui se heurterait à la préoccupation – exprimée dans l'exposé des motifs de l'ordonnance du 8 mai 2014 modifiant le code – « de réserver la sanction pénale aux cas d'infraction les plus graves »⁵. Les problèmes pratiques invoqués par le délégué devraient pouvoir être résolus – à tout le moins

⁵ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.Cap., 2013-14, n° A-524/1, p. 22.

partiellement – en obligeant l'intéressé à joindre à sa demande de sursis des informations sur d'éventuelles condamnations antérieures. Par ailleurs, en vertu de l'article 9, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, de l'ordonnance du 9 juillet 2015, aucun sursis ne peut être accordé lorsque l'intéressé « a été condamné à une amende pénale de 50 à 500 euros, de 100 à 1.000 euros, de 600 à 6.000 euros, ou à une peine d'emprisonnement de six mois à trois ans » dans la période de référence.

En conclusion, l'article 8 de l'avant-projet doit être remanié en profondeur. Dans l'hypothèse où l'auteur de l'avant-projet estimerait pouvoir donner une autre justification – plus pertinente – de la différenciation en question, celle-ci devrait être insérée dans l'exposé des motifs.

Article 9

9. Dans le texte français de la troisième phrase, en projet, de l'article 46, alinéa 2, du code (deuxième phrase après la phrase liminaire de l'article 9, 1°, de l'avant-projet), on écrira « au-delà duquel l'astreinte cessera ses effets » (et non : « au-delà duquel la condamnation aux astreintes cessera ses effets »), dès lors que cette disposition concerne une astreinte liée à un ordre de cesser une infraction émanant d'une autorité administrative.

10. Dans le texte néerlandais de la première phrase de l'alinéa 3, en projet, de l'article 46 du code (article 9, 2°, de l'avant-projet), on écrira : « de persoon aan wie op straffe van een dwangsom het bevel tot stopzetting van het misdrijf binnen een bepaalde termijn werd opgelegd » (et non : « de persoon tot wie het bevel tot stopzetting van het misdrijf werd gericht binnen een vastgelegde termijn op straffe van dwangsom »).

À la fin des deux textes de la même phrase, il vaudrait également mieux écrire : « de satisfaire à l'ordre » (et non : « de satisfaire à ses obligations »).

11. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 5, en projet, de l'article 46 du code (article 9, 2°, de l'avant-projet), il convient d'écrire que « de dwangsom verjaart wanneer een termijn van één jaar verstrijkt vanaf de datum waarop zij is verbeurd » (et non : « ... waarop hij werd opgelegd »).

Observations finales de légistique

12. L'avant-projet présente un certain nombre d'imperfections d'ordre légistique auxquelles il convient de remédier :

- dans les modifications de dispositions du code qui ont déjà été modifiées depuis l'ordonnance du 8 mai 2014, il convient de mentionner ces modifications antérieures et encore en vigueur;

- dans le texte néerlandais de l'avant-projet, on ne visera pas un ou plusieurs alinéas d'un article ou d'un paragraphe de celui-ci par des chiffres cardinaux (« lid 1 »; « leden 2 en 4 »), mais par des chiffres ordinaux (« eerste lid »; « tweede en vierde lid »);

- il est préférable de spécifier les références aux articles lorsque seulement un ou plusieurs de leurs paragraphes ou alinéas sont pertinents pour la référence.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Wilfried VAN VAERENBERGH