



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.050/1
van 20 oktober 2020

avis 68.050/1
du 20 octobre 2020

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot aanvulling van de in
artikel 2, § 1, 3° van het Wetboek
van inspectie van 25 maart 1999
bedoelde lijst met de rechtstreeks
toepasselijke bepalingen van de
Verordening (EU) 2019/1021 van
het Europees Parlement en de Raad
van 20 juni 2019 betreffende
persistente organische
verontreinigende stoffen'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'complétant la
liste visée à l'article 2, § 1^{er}, 3° du
Code de l'inspection du
25 mars 1999 par les dispositions
directement applicables du
Règlement (UE) 2019/1021 du
Parlement européen et du Conseil
du 20 juin 2019 concernant les
polluants organiques persistants'

Op 18 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering 'tot aanvulling van de in artikel 2, § 1, 3° van het Wetboek van inspectie van 25 maart 1999 bedoelde lijst met de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de Verordening (EU) 2019/1021 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, 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 oktober 2020.

*

Le 18 septembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'complétant la liste visée à l'article 2, § 1^{er}, 3° du Code de l'inspection du 25 mars 1999 par les dispositions directement applicables du Règlement (UE) 2019/1021 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les polluants organiques persistants'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 8 octobre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, 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 octobre 2020.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe in artikel 2, § 1, 3°, van het Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid van 25 maart 1999 (hierna: het Wetboek) de verwijzing naar een aantal bepalingen van verordening (EG) nr. 850/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 ‘betreffende persistente organische verontreinigende stoffen en tot wijziging van Richtlijn 79/117/EEG’ te vervangen door een verwijzing naar een aantal bepalingen van verordening (EU) 2019/1021 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘betreffende persistente organische verontreinigende stoffen’¹. Hierdoor worden deze verordeningsbepalingen voortaan onder de toepassing van het Wetboek gebracht.

3.1. De rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt geboden door artikel 2, § 2, van ditzelfde Wetboek, luidens hetwelk “[d]e Regering (...) de in punt 3° bedoelde lijst aan[vult] met de rechtstreeks toepasselijke bepalingen van de verordeningen van de Europese Unie, die na de inwerkingtreding van huidig lid (lees: paragraaf) werden aangenomen of in werking zijn getreden, en waarvan de uitvoering behoort tot de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (...)”.

3.2. Zoals door de gemachtigde wordt bevestigd, is artikel 4, § 3, eerste en tweede lid van verordening (EU) 2019/1021 geen “rechtstreeks toepasselijke bepaling” aangezien ze is gericht tot de lidstaten (een mogelijkheid tot kennisgeving aan het Secretariaat van het verdrag door de lidstaten), zodat de verwijzing naar artikel 4, § 3, eerste en tweede lid, van verordening (EU) 2019/1021 bij gebrek aan rechtsgrond uit de opsomming in artikel 1 van het ontwerp dient te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Wetgevingstechnisch moeten de instellingen met hun officiële benaming worden aangeduid. Bijgevolg dient in het vijfde lid van de aanhef te worden verwezen naar de “Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest” in plaats van naar “Brupartners”.

¹ Deze verordening heeft verordening (EEG) nr. 850/2004 ingetrokken.

Artikel 1

5. De in het ontworpen artikel 2, § 1, 3°, tweede streepje, van het Wetboek vermelde verordeningsbepalingen, bevatten voorschriften voor onder meer ‘het op de markt brengen’ (federale bevoegdheid) en ‘het gebruik’ (gewestbevoegdheid) van persistente organische verontreinigende stoffen.

Gevraagd of er overleg is gepleegd met de andere gewesten en de federale overheid om te bepalen wie bevoegd is voor welke bepalingen van de voornoemde verordening, antwoordde de gemachtigde:

“Une répartition des compétences concernant le Règlement (UE) 2019/1021 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les polluants organiques persistants, respectant les règles de compétence du système juridique belge, a été établie par les parties prenantes.

Cette répartition des compétences entre les entités belges a été actée dans la décision de la Conférence Interministérielle de l’Environnement du 2 décembre 2019 (tableau de répartition des compétences en annexe). Les administrations fédérale et régionales ont collaboré à l’élaboration de ce tableau afin de mettre en évidence les entités responsables de la mise en œuvre du Règlement (UE) 2019/1021.

Par le présent projet d’arrêté, le non-respect des obligations qui découlent du Règlement (UE) 2019/1021 et qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, peut ainsi être recherché, constaté et sanctionné”.

De Raad van State, afdeling Wetgeving heeft in advies 53.912/3² van 21 oktober 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 8 mei 2014 ‘tot wijziging van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestraffing van misdrijven inzake leefmilieu alsook andere wetgevingen inzake milieu, en tot instelling van een Wetboek van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid’, met betrekking tot de vervanging van artikel 2 van het Wetboek opgemerkt:

“In het ontworpen artikel 2, 2°, wordt verwezen naar de rechtstreeks toepasselijke en ‘in voege’ (lees: in werking) zijnde verordeningen van de Europese Unie, andere dan die welke in het ontworpen artikel 2, 4°, zijn vermeld, ter bepaling van het toepassingsgebied van het aan te nemen wetboek, ‘waarvan de toepassing behoort tot de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (...), en in de mate waarin hun naleving niet reeds door een andere wetgeving wordt geregeld’.

Het is evenwel weinig rechtszeker – en staat bovendien op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel in strafzaken – dat de rechtssubjecten zelf dienen uit te maken welke verordeningen onder het toepassingsgebied van de regeling vallen, en nog minder dat ze zelf dienen uit te maken welke onderdelen van een verordening kunnen worden in verband gebracht met de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.³

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/53912.pdf>

³ Voetnoot 7 uit het geciteerde advies : Zie ook in verband met dit laatste GwH 21 december 1995, nr. 88/95, B.11.

Om dit bezwaar te ondervangen, dient het ontworpen artikel 2, 2°, te worden weggelaten, en het ontworpen artikel 2, 4°, te worden aangevuld zo nog niet alle relevante, thans geldende verordeningen of bepalingen ervan zouden zijn vermeld, en kan voor het overige aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering een delegatie worden toegekend om de erin voorkomende opsomming aan te vullen met andere verordeningen die (in de toekomst) in verband kunnen worden gebracht met de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest inzake de bescherming van het leefmilieu. Bovendien dienen de woorden ‘in de mate waarin zij behoren tot de bevoegdheden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ te vervallen en dienen alleen de bepalingen die in verband te brengen zijn met de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest (met in voorkomend geval de vermelding van het opzicht waarin zij dit zijn), te worden vermeld.”

Vermits de in het ontworpen artikel 2, § 1, 3°, tweede streepje, van het Wetboek vermelde verordeningsbepalingen, zowel voorschriften voor ‘het op de markt brengen’ (federale bevoegdheid) als voor ‘het gebruik’ (gewestbevoegdheid) van persistente organische verontreinigende stoffen betreffen, en van de rechtssubjecten een bevoegdheidsconforme lezing wordt verwacht om te achterhalen in welk opzicht de aldus vermelde bepalingen onder de toepassing van het Wetboek vallen, dient aan voormelde opmerking uit advies 53.912/3 thans opnieuw te worden herinnerd. Aangezien bovendien alleen de bepalingen die in verband te brengen zijn met de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, in het te nemen besluit kunnen worden vermeld, dient in het ontworpen artikel 2, § 1, 3°, tweede streepje, van het Wetboek te worden bepaald dat het gaat om de opgesomde artikelen ‘in de mate deze het gebruik regelen’.

6. Overeenkomstig artikel 14 van verordening (EU) 2019/1021 stellen de lidstaten voorschriften vast ten aanzien van sancties die van toepassing zijn op overtredingen van deze verordening en nemen zij alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden uitgevoerd. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

Wat de strafsancie en de omschrijving van misdrijven uit voornoemde verordening betreft, bepaalt artikel 31, § 1, 3°, van het Wetboek dat diegene die, minstens wegens nalatigheid, een bepaling van een verordening van de Europese Unie zoals voorzien in artikel 2 overtreedt, voor zover het niet reeds door een andere ordonnantie strafbaar wordt gesteld, of, tenminste wegens nalatigheid, behoudens een andersluidende bepaling, feiten pleegt, die door of krachtens een wet of ordonnantie voorzien in artikel 2 en niet zoals voorzien in de paragrafen 3 en 4 van huidig artikel, strafbaar worden gesteld, wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot twee jaar en met een geldboete van 50 tot 100.000 euro, of met slechts één van die straffen alleen.

Het vereiste van bevoegdheidsconforme lezing van het ontworpen artikel 2, § 1, 3°, tweede streepje, van het Wetboek om te weten hoever precies het toepassingsgebied van dat Wetboek reikt, werkt door in artikel 31 van het Wetboek dat de bestraffing regelt. Hierin kan een bijkomend argument worden gevonden om het ontworpen artikel 2, § 1, 3°, tweede streepje, van het Wetboek aan te vullen in de zin zoals voorgesteld in randnummer 5.

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis vise à remplacer dans l'article 2, § 1^{er}, 3^o, du 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) la référence à un certain nombre de dispositions du règlement (CE) n° 850/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'concernant les polluants organiques persistants et modifiant la directive 79/117/CEE' par une référence à un certain nombre de dispositions du règlement (UE) 2019/1021 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 'concernant les polluants organiques persistants'¹. Ce faisant, ces dispositions réglementaires entrent désormais dans le champ d'application du Code.

3.1. Le fondement juridique de la disposition en projet est procuré par l'article 2, § 2, de ce même Code, qui énonce que « [l]e Gouvernement complète la liste visée au point 3^o par les dispositions directement applicables des règlements de l'Union européenne adoptés ou entrant en vigueur postérieurement à l'entrée en vigueur du présent alinéa (lire : paragraphe) et dont la mise en œuvre relève des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale (...) ».

3.2. Comme le confirme le délégué, l'article 4, paragraphe 3, premier et deuxième alinéas du règlement (UE) 2019/1021 n'est pas une « disposition directement applicable », dès lors qu'elle s'adresse aux États membres (une possibilité de notification des États membres adressée au secrétariat de la convention), de sorte que, faute de fondement juridique, on omettra de l'énumération figurant à l'article 1^{er} du projet, la référence à l'article 4, paragraphe 3, premier et deuxième alinéas du règlement (UE) 2019/1021.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Du point de vue de la légistique, il y a lieu de désigner les institutions par leur dénomination officielle. En conséquence, le cinquième alinéa du préambule visera le « Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale » au lieu de « Brupartners ».

¹ Ce règlement a abrogé le règlement (CEE) n° 850/2004.

Article 1^{er}

5. Les dispositions réglementaires mentionnées à l'article 2, § 1^{er}, 3^o, deuxième tiret, en projet, du Code, comportent des prescriptions notamment pour 'la mise sur le marché' (compétence fédérale) et 'l'utilisation' (compétence régionale) des polluants organiques persistants.

À la question de savoir s'il y a eu une concertation avec les autres régions et l'autorité fédérale afin de déterminer qui est compétent pour quelles dispositions du règlement précité, le délégué a répondu :

« Une répartition des compétences concernant le Règlement (UE) 2019/1021 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les polluants organiques persistants, respectant les règles de compétence du système juridique belge, a été établie par les parties prenantes.

Cette répartition des compétences entre les entités belges a été actée dans la décision de la Conférence Interministérielle de l'Environnement du 2 décembre 2019 (tableau de répartition des compétences en annexe). Les administrations fédérale et régionales ont collaboré à l'élaboration de ce tableau afin de mettre en évidence les entités responsables de la mise en œuvre du Règlement (UE) 2019/1021.

Par le présent projet d'arrêté, le non-respect des obligations qui découlent du Règlement (UE) 2019/1021 et qui relèvent de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, peut ainsi être recherché, constaté et sanctionné ».

Dans son avis 53.912/3² du 21 octobre 2013 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 8 mai 2014 'modifiant l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement, d'autres législations en matière d'environnement et instituant un Code de l'inspection, la prévention, la constatation et la répression des infractions en matière d'environnement et de la responsabilité environnementale', le Conseil d'État, section de législation, a, en ce qui concerne le remplacement de l'article 2 du Code, observé ce qui suit :

« L'article 2, 2^o, en projet, fait référence aux règlements directement applicables et en vigueur de l'Union européenne, autres que ceux mentionnés à l'article 2, 4^o, en projet, qui déterminent le champ d'application du code à adopter, 'dont la mise en œuvre relève des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale (...), et dans la mesure où le contrôle de leur respect n'est pas déjà régi par une autre législation'.

Toutefois, le fait que les sujets de droit doivent eux-mêmes déterminer quels règlements entrent dans le champ d'application du dispositif, et, de surcroît, qu'ils doivent eux-mêmes déterminer quels éléments d'un règlement peuvent être mis en relation avec les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, n'offre pas une sécurité juridique suffisante, et se heurte en outre au principe de légalité en matière pénale³.

Pour rencontrer cette objection, on omettra l'article 2, 2^o, en projet, et on complètera l'article 2, 4^o, en projet, pour autant que tous les règlements pertinents actuellement en vigueur ou dispositions de ceux-ci n'auraient pas encore été mentionnés, et, pour le surplus, une délégation peut être accordée au Gouvernement de la Région de

² <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/53912.pdf>.

³ Note 7 de l'avis cité : Voir également à ce propos C.C., 21 décembre 1995, n° 88/95, B.11.

Bruxelles-Capitale en vue de compléter l'énumération figurant sous le 4° par d'autres règlements susceptibles d'être rattachés (à l'avenir) aux compétences de la Région de Bruxelles-Capitale en matière de protection de l'environnement. En outre, on supprimera les termes « dans la mesure où elles relèvent des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale » et on ne mentionnera que les dispositions qui se rapportent aux compétences de la Région de Bruxelles-Capitale (le cas échéant, en indiquant sous quel rapport elles y sont associées) ».

Vu que les dispositions réglementaires inscrites à l'article 2, § 1^{er}, 3°, deuxième tiret, en projet, du Code, concernent tant des prescriptions pour 'la mise sur le marché' (compétence fédérale) que pour 'l'utilisation' (compétence régionale) de polluants organiques persistants et qu'on attend des sujets de droit qu'ils fassent une lecture conforme à la répartition des compétences pour déterminer dans quelle mesure les dispositions ainsi mentionnées relèvent de l'application du Code, il convient à présent de réitérer l'observation précitée formulée dans l'avis 53.912/3. Étant donné qu'en outre, seules peuvent être mentionnées dans l'arrêté envisagé, les dispositions qui se rapportent aux compétences de la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 2, § 1^{er}, 3°, deuxième tiret, en projet, du Code précisera qu'il s'agit des articles énumérés 'dans la mesure où ils règlent l'utilisation'.

6. Conformément à l'article 14 du règlement (UE) 2019/1021, les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions de ce règlement et prennent toutes les mesures nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces sanctions. Celles-ci doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

En ce qui concerne la sanction pénale et la définition des infractions dans le règlement précité, l'article 31, § 1^{er}, 3°, du Code prévoit que celui qui, au moins par négligence, viole une disposition d'un règlement de l'Union européenne visée à l'article 2, pour autant qu'elle ne soit pas déjà incriminée par une autre ordonnance, ou commet au moins par négligence, sauf disposition contraire, des faits incriminés pénalement par ou en vertu d'une loi ou d'une ordonnance visée à l'article 2 et non visée aux paragraphes 3 et 4 du présent article, est passible d'un emprisonnement de huit jours à deux ans et d'une amende de 50 à 100.000 euros, ou d'une de ces peines seulement.

L'exigence d'une lecture, conforme à la répartition des compétences, de l'article 2, § 1^{er}, 3°, deuxième tiret, en projet, du Code, en vue de connaître l'étendue précise du champ d'application de ce Code, se répercute sur l'article 31 de ce Code qui règle la répression. On peut y puiser un argument supplémentaire pour compléter l'article 2, § 1^{er}, 3°, deuxième tiret, en projet, du Code dans le sens proposé au point 5.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME