



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.740/1
van 24 februari 2021

avis 68.740/1
du 24 février 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging van het
besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
23 juni 1994 betreffende de
algemene voorwaarden en de
procedure voor erkenning van
laboratoria voor het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest'

un projet d'arrêté de la Région
de Bruxelles-Capitale
'modifiant l'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale du
23 juin 1994 relatif aux
conditions générales et à la
procédure d'agrément de
laboratoires pour la Région de
Bruxelles-Capitale'

Op 25 januari 2021 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 wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 juni 1994 betreffende de algemene voorwaarden en de procedure voor erkenning van laboratoria voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 februari 2021.

*

Le 25 janvier 2021, 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 de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 1994 relatif aux conditions générales et à la procédure d'agrément de laboratoires pour la Région de Bruxelles-Capitale’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 18 février 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 février 2021.

*

1. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het merendeel van de bepalingen van het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 juni 1994 ‘betreffende de algemene voorwaarden en de procedure voor erkenning van laboratoria voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’. Zo worden de artikelen 4 en 6 van het voornoemde besluit betreffende respectievelijk de erkenningsvoorwaarden en de aanvraagprocedure vervangen, en worden in dat besluit nieuwe bepalingen ingevoegd met betrekking tot de door de erkende laboratoria na te leven codes van goede praktijken, de mogelijkheid van het aantekenen van beroep tegen beslissingen tot toekenning, weigering, schorsing, intrekking of wijziging van een erkenning, en de communicatie via elektronische weg tussen Leefmilieu Brussel en de aanvrager van de erkenning.

Daarnaast bevat het ontwerp ook nog een wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2012 ‘betreffende de elektronische procedure in het kader van de aflevering van milieuvergunningen en -attesten, aangiften, inschrijvingen en erkenningen die vallen onder de bevoegdheid van Leefmilieu Brussel’ die erop neerkomt dat wordt geëxpliciteerd dat dit besluit niet van toepassing is op de procedures die worden geregeld in het ontworpen besluit.

3.1. In de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond verwezen naar de artikelen 70 tot 84 van de ordonnantie van 5 juni 1997 ‘betreffende de milieuvergunningen’ en naar artikel 12 van het Wetboek van 25 maart 1999 ‘van inspectie, preventie, vaststelling en bestraffing van milieumisdrijven, en milieuaansprakelijkheid’.

Wat de verwijzing naar de voornoemde bepalingen van de ordonnantie van 5 juni 1997 betreft, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Artikelen 70 tot 84 Ord. MV bepalen de procedure voor de personen onderworpen aan de erkenning:

Op basis van artikel 70, wijst de Regering de natuurlijke of rechtspersonen aan die wegens hun activiteit aan de voorafgaande erkenning zijn onderworpen en kan de bijzondere regels eigen aan elke erkenningscategorie vastleggen.

Op basis van artikel 70 bis legt de Regering de voorwaarden vast volgens dewelke rechtspersonen of natuurlijke personen die in het bezit zijn van een erkenning of een gelijkwaardige titel verstrekt in een ander gewest of in een andere lidstaat van de Europese Unie voor de uitoefening van dezelfde activiteiten en waarvan de gelijkwaardigheid werd aangetoond, van rechtswege erkend worden.

Artikelen 71 tot 78 regelen de inhoud van de aanvraag (71), het onderzoek van de aanvraag (72 en 73), de inhoud van de erkenning (74 en 74 bis), de duur van de erkenning (75), de wijzigingen (76 en 76 bis), de schorsing of intrekking (77), de publicatie van de lijst van de erkende personen op de website van Leefmilieu Brussel (78) en de bepalingen betreffende het beroep tegen de beslissingen (79 tot 84).

Deze bepalingen zijn van toepassing behalve afwijking voorzien in het huidig ontwerp. De bepalingen 78/1 tot 78/7 vormen geen rechtsgrond voor het huidig ontwerp (registratie).

De relevante artikelen zijn artikel 70 en artikel 70 bis.”

Onder voorbehoud van hetgeen hierna *sub* 3.2 tot 3.4 wordt opgemerkt, kan de door de gemachtigde gedane precisering van de rechtsgrond biedende bepalingen worden bijgetreden. Wel moet worden opgemerkt dat de bevoegdheid die in artikel 70, tweede lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997 aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt verleend om “de bijzondere regels eigen aan elke erkenningscategorie [vast te leggen]” vatbaar is voor een gedifferentieerde lezing in die zin dat er zowel kan van worden uitgegaan dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering enkel kan worden geacht specifieke en bijkomende regels vast te stellen voor bepaalde erkenningscategorieën die uitsluitend een aanvullend karakter hebben ten aanzien van de algemene erkenningsregels die in de ordonnantie zijn vervat, dan wel dat artikel 70, tweede lid, van de ordonnantie voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ook de bevoegdheid insluit om “bijzondere” regels vast te stellen voor bepaalde erkenningscategorieën waarbij zo nodig kan worden afgeweken van de algemene regels zoals die voortvloeien uit de ordonnantie. Het zou de rechtszekerheid en de duidelijkheid van de ingeroepen rechtsgrondbepaling ten goede komen indien bij de eerste nuttige gelegenheid de redactie van artikel 70, tweede lid, van de ordonnantie van 5 juni 1997 op zo een wijze zou worden aangepast dat er niet meer aan kan worden getwijfeld welke de precieze draagwijdte is van de erin beoogde “bijzondere regels”.¹

3.2. Voor de wijziging die artikel 19 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2012, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 9 van de ordonnantie van 5 juni 1997 waarin de Brusselse Hoofdstedelijke Regering bevoegd wordt gemaakt om “andere vormen van mededeling [toe te staan] of [op te leggen], meer bepaald elektronische vormen”.

3.3. Voor artikel 2 van het ontwerp moet als rechtsgrond een beroep worden gedaan op artikel 3, § 1, 10°, van het reeds genoemde wetboek van 25 maart 1999 dat als “erkend laboratorium” omschrijft het “laboratorium dat een erkenning heeft bekomen overeenkomstig de door de Regering vastgelegde voorwaarden en procedure”.

¹ Waarbij in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel er dan nog steeds een verantwoording zal moeten kunnen worden gegeven waarom het noodzakelijk is dat voor welbepaalde erkenningscategorieën in “bijzondere regels” moet worden voorzien en niet voor andere erkenningscategorieën.

3.4. Het is niet duidelijk welke bepaling van het ontwerp rechtsgrond vindt in artikel 12 van het Wetboek van 25 maart 1999, waarnaar weliswaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, maar dat geen enkele bevoegdheid delegeert aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

ALGEMENE OPMERKING

4. De stellers van het ontwerp hanteren een procedé waarbij het vervangen van een bepaling wordt gecombineerd met het vernummen van de te vervangen bepaling en in voorkomend geval de opheffing van bepalingen. Zo wordt artikel 8 van het besluit van 23 juni 1994 opgeheven, wordt het vroegere artikel 9 van dat besluit hernummerd tot artikel 8 en wordt een nieuw artikel 9 in dat besluit ingevoegd (artikelen 7 tot 9 van het ontwerp); in hetzelfde besluit wordt een nieuw artikel 12 ingevoegd, wordt het vroegere artikel 12 hernummerd tot artikel 13 en wordt het vroegere artikel 13 opgeheven (artikelen 12 tot 14 van het ontwerp); nog in het besluit van 23 juni 1994 wordt een nieuw artikel 14 ingevoegd, wordt het vroegere artikel 14 hernummerd tot artikel 15 en wordt het vroegere artikel 15 hernummerd tot artikel 16 (artikelen 15 tot 17 van het ontwerp).

Dergelijke omslachtige werkwijze werkt verwarrend en komt de transparantie van het ontwerp niet ten goede. Daarenboven wordt ermee ingegaan tegen de legistische richtlijn volgens welke artikelen of andere indelingen van het beschikkend gedeelte van een normatieve tekst nooit worden vernummerd, tenzij het om een coördinatie of codificatie gaat.² Aan het vernummen kleven immers grote nadelen.³

Aan de stellers van het ontwerp wordt ter overweging gegeven om het hernummeren te laten en zich telkens te beperken tot het invoegen van een “artikel ...bis”.⁴ Zo zou bijvoorbeeld in artikel 12 van het ontwerp kunnen worden bepaald dat in het besluit van 23 juni 1994 een artikel 12bis wordt ingevoegd, waarbij dan vervolgens de artikelen 13 en 14 uit het ontwerp kunnen worden weggelaten. Op die wijze zou de ontworpen tekst niet enkel worden afgeslankt, maar zou deze ook worden ontdaan van de verwarring scheppende cascade van hernummeringen. Een andere mogelijke handelwijze zou erin kunnen bestaan dat het besluit van 23 juni 1994 wordt opgeheven en vervangen door een geheel nieuwe tekst met daarin geïntegreerd de ongewijzigde bepalingen van het besluit van 23 juni 1994 en de wijzigingen die het ontwerp in dat besluit beoogt aan te brengen.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 125, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ Voor een opsomming van die nadelen, zie het in de vorige voetnoot vermelde nr. 125 van de betrokken handleiding.

⁴ In het besluit van 23 juni 1994 werd reeds een artikel 6bis ingevoegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp dient de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen te worden aangepast rekening houdend met hetgeen in dat verband *sub* 3.1 tot 3.4 is opgemerkt. Daarbij dient te worden in herinnering gebracht dat bij de desbetreffende verwijzingen in voorkomend ook melding zal moeten worden gemaakt van de nog van kracht zijnde teksten die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht aan de desbetreffende rechtsgrond biedende bepalingen.

Artikel 1

6. Men passe de redactie van de inleidende zin van artikel 1 van het ontwerp aan als volgt:

“In artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 juni 1994 betreffende de algemene voorwaarden en de procedure voor erkenning van laboratoria voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, gewijzigd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2018, worden de volgende wijzigingen aangebracht:”.

Ook in de overige bepalingen van het ontwerp dient, waar nodig, telkens melding te worden gemaakt van de nog van kracht zijnde teksten die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in de te wijzigen of te vervangen bepalingen.

Artikel 3

7. In het ontworpen artikel 4 van het besluit van 23 juni 1994 wordt melding gemaakt van “de bepalingen van het koninklijk besluit van 31 januari 2006, gewijzigd door het koninklijk besluit van 7 februari 2014”. Gevraagd naar de noodzaak van een verwijzing naar het wijzigende besluit van 7 februari 2014, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Dit gaat om een vergissing, alleen de wijzigingen voorafgaand aan de voorgenomen wijzigingen dienen vermeld te worden. Aangezien er alleen verwezen is naar het koninklijk besluit van 31 januari 2006 zonder dit te wijzigen, is deze vermelding irrelevant.”

De redactie van het ontworpen 4 van het besluit van 23 juni 1994 zal moeten worden aangepast in het licht van de door de gemachtigde verstrekte toelichting.

Artikel 5

8. De redactie van artikel 5 van het ontwerp moet als volgt worden gecorrigeerd en vervolledigd:

“In artikel 6bis van hetzelfde besluit, ingevoegd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 28 november 1996 en gewijzigd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2018, worden de woorden ‘van de Minister’ vervangen door de woorden ‘van Leefmilieu Brussel’.”

Artikel 6

9. In het ontworpen artikel 7, § 1, tweede lid, van het besluit van 23 juni 1994, wordt bepaald dat “[h]et ontbreken van een beslissing [van Leefmilieu Brussel] [gelijkstaat] aan de weigering van de erkenning”.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, er reeds meerdere malen heeft op gewezen, dient het procedé van de stilzwijgende weigeringsbeslissing te worden afgeraden. Stilzwijgende beslissingen worden immers gekenmerkt door het ontbreken van een formele motivering, waardoor aan de betrokkenen een waarborg wordt ontnomen. Het procedé is daarenboven niet bevorderlijk voor de rechtszekerheid, al was het maar omdat een schriftelijke beslissing ontbreekt en de stilzwijgende beslissing niet op dezelfde wijze zal worden medegedeeld of bekendgemaakt als gewone beslissingen, met alle daarmee gepaard gaande gevolgen voor de kenbaarheid en de aanvechtbaarheid van dergelijke beslissingen. Bovendien is het invoeren van een systeem van stilzwijgende weigeringsbeslissing moeilijk verzoenbaar met de beginselen van behoorlijk bestuur nu erdoor de mogelijkheid wordt gecreëerd dat beslissingen tot stand komen zonder zorgvuldige voorbereiding en afweging van alle betrokken belangen.

Rekening houdend met de mogelijke nadelen die klaarblijkelijk kleven aan het procedé van de stilzwijgende weigeringsbeslissing wordt de desbetreffende bepaling van het ontwerp het best herbekeken.

Artikel 9

10. In het ontworpen artikel 9, eerste lid, van het besluit van 23 juni 1994, wordt bepaald dat elk erkend laboratorium zijn opdrachten moet uitvoeren in overeenstemming met de codes van goede praktijken.

De gemachtigde verstrekte in verband met de voornoemde codes van goede praktijken de volgende toelichting:

“De codes zijn niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ze zijn beschikbaar op de website van Leefmilieu Brussel (<https://leefmilieu.brussels/inspectie/bronnen/code-van-goede-praktijk>).

De bedoeling van de toepassing van de codes is de uniformiteit in de monsterneming en de precisie en juistheid van analyseresultaten te garanderen, onafhankelijk van de uitvoerder ervan. Ze regelen alle essentiële fasen die de precisie en de juistheid van de analyseresultaten garanderen, o.a. de monsterneming, de monstervoorbehandeling, de rapportering, enz. Deze aspecten worden niet systematisch opgenomen in de accreditaties. Deze dienen op een meest efficiënt mogelijke wijze gekaderd te worden met de codes.

Om een zo breed als mogelijke toepassing van deze codes mogelijk te maken werd er steeds geopteerd voor het gebruik van internationaal erkende normmethodes wanneer deze beschikbaar waren. Wanneer binnen deze methodes één of meerdere keuzes werden toegelaten die mogelijk een invloed hebben op de meetwaarden, wordt het gebruik van één van de varianten opgelegd om een zo groot mogelijke uniformiteit tussen de resultaten te bekomen. Voor een aantal handelingen waarvoor geen internationale normen aanwezig zijn of, in het geval dat deze niet zonder meer toepasbaar waren, wordt er verwezen naar procedures.

De bedoeling is wel de toepasselijke erkende normmethodes te gebruiken die o.a. in de accreditatiecertificaten van de laboratoria opgenomen worden, wanneer mogelijk. In geval van pluraliteit of afwezigheid van dergelijke normen, wordt de meest aangepaste en beschikbare methodologie voorzien.

De codes zullen in de toekomst altijd aangepast worden om de beste beschikbare technieken van monsterneming en analyse op te nemen.

Er werd ook voorzien expliciet in het voorgestelde artikel 9 van dit ontwerp van besluit dat afwijkingen mogelijk zijn.”

De aangehaalde toelichting door de gemachtigde doet ervan blijken dat de beoogde codes een hoofdzakelijk technische en niet-beleidsmatige draagwijdte hebben zodat het vastleggen ervan wel degelijk aan de betrokken sector kan worden overgelaten. Wel lijkt het bij de betrokken codes te gaan om instrumenten met een algemene draagwijdte die, in overeenstemming met het bepaalde in artikel 190 van de Grondwet, in beginsel in het *Belgisch Staatsblad* zouden moeten worden bekendgemaakt om verbindend te zijn. Naar het zeggen van de gemachtigde is dit laatste niet het geval, maar zijn de codes beschikbaar op de website van Leefmilieu Brussel. Het verdient aanbeveling om in de tekst van het ontwerp uitdrukkelijk melding te maken van de betrokken wijze van bekendmaking van de codes en van hun vindplaats.

11. Aan het einde van de Franse tekst van het ontworpen artikel 9, tweede lid, van het besluit van 23 juni 1994, lijkt de zinsnede “des résultats obtenus dans le rapport d’analyse”, naar analogie van de Nederlandse tekst (“de in het analyseverslag vermelde resultaten”), het best te worden vervangen door de zinsnede “des résultats figurant dans le rapport d’analyse” of “des résultats mentionnés dans le rapport d’analyse”.

Artikel 15

12. Ter wille van de duidelijkheid kan worden overwogen om aan het einde van het ontworpen artikel 14 van het besluit van 23 juni 1994 te schrijven “voor de toepassing van de artikelen 6, § 2, 7, § 1, en 11” in plaats van “voor de artikelen 6, § 2, 7, § 1, en 11”.

Artikel 19

13. In de inleidende zin van artikel 19 van het ontwerp, maar ook in het opschrift van hoofdstuk 2 van het ontwerp, moet melding worden gemaakt van het correcte opschrift van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2012, wat nu niet het geval is. Daarenboven moet in dezelfde inleidende zin ook nog melding worden gemaakt van het wijzigende besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2018. De redactie van de betrokken inleidende zin moet bijgevolg luiden als volgt:

“Artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2012 betreffende de elektronische procedure in het kader van de aflevering van milieuvergunningen en -attesten, aangiften, inschrijvingen en erkenningen die vallen onder de bevoegdheid van Leefmilieu Brussel, vervangen bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 april 2014 en gewijzigd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 3 mei 2018, wordt aangevuld met een tweede lid, luidende:”.

14. In het ontworpen artikel 2, tweede lid, van het besluit van 19 juli 2012, wordt bepaald dat het laatstgenoemde besluit “niet van toepassing [is] in het kader van de procedures die worden geregeld door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering tot wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 juni 1994 betreffende de algemene voorwaarden en de procedure voor erkenning van laboratoria voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”.

Zoals de bepaling is geredigeerd, moet ervan worden uitgegaan dat het besluit van 19 juli 2012 wel degelijk nog van toepassing is op de procedures zoals die worden geregeld in het besluit van 23 juni 1994 voordat deze zullen worden gewijzigd door het voorliggende ontwerp van besluit. Het valt te betwijfelen of dergelijke opsplitsing wel bevorderlijk is voor de rechtszekerheid. Daarenboven rijst de vraag of een opsplitsing van die aard effectief bedoeld is. Indien dat niet het geval is, dient in het ontworpen artikel 2, tweede lid, van het besluit van 19 juli 2012, te worden verwezen naar “de procedures die worden geregeld door het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 juni 1994 betreffende de algemene voorwaarden en de procedure voor erkenning van laboratoria voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”. Eenmaal tot stand gekomen, worden de ontworpen wijzigingen van het besluit van 23 juni 1994 immers hoe dan ook geïntegreerd in het laatstgenoemde besluit.

*

1. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. La plupart des dispositions du projet soumis pour avis ont pour objet d'apporter diverses modifications à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 1994 'relatif aux conditions générales et à la procédure d'agrément de laboratoires pour la Région de Bruxelles-Capitale'. Ainsi, les articles 4 et 6 de l'arrêté précité, qui concernent respectivement les demandes d'agrément et la procédure d'agrément sont remplacés, et il est prévu d'y insérer de nouvelles dispositions, relatives aux codes de bonnes pratiques que les laboratoires agréés doivent respecter, à la possibilité de former un recours contre les décisions d'octroi, de refus, de suspension, de retrait ou de modification d'un agrément, et à la communication par voie électronique entre Bruxelles Environnement et le demandeur de l'agrément.

En outre, le projet comporte également une modification de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2012 'relatif à la procédure électronique dans le cadre de la délivrance des permis et certificats d'environnement, des déclarations, des enregistrements et agréments relevant de la compétence de Bruxelles Environnement', qui revient à expliciter que cet arrêté ne s'applique pas aux procédures réglées dans l'arrêté en projet.

3.1. Le préambule du projet vise, à titre de fondement juridique, les articles 70 à 84 de l'ordonnance du 5 juin 1997 'relative aux permis d'environnement' et l'article 12 du 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'.

En ce qui concerne la référence aux dispositions précitées de l'ordonnance du 5 juin 1997, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Artikelen 70 tot 84 Ord. MV bepalen de procedure voor de personen onderworpen aan de erkenning:

Op basis van artikel 70, wijst de Regering de natuurlijke of rechtspersonen aan die wegens hun activiteit aan de voorafgaande erkenning zijn onderworpen en kan de bijzondere regels eigen aan elke erkenningscategorie vastleggen.

Op basis van artikel 70 bis legt de Regering de voorwaarden vast volgens dewelke rechtspersonen of natuurlijke personen die in het bezit zijn van een erkenning of een gelijkwaardige titel verstrekt in een ander gewest of in een andere lidstaat van de Europese Unie voor de uitoefening van dezelfde activiteiten en waarvan de gelijkwaardigheid werd aangetoond, van rechtswege erkend worden.

Artikelen 71 tot 78 regelen de inhoud van de aanvraag (71), het onderzoek van de aanvraag (72 en 73), de inhoud van de erkenning (74 en 74 bis), de duur van de erkenning (75), de wijzigingen (76 en 76 bis), de schorsing of intrekking (77), de publicatie van de

lijst van de erkende personen op de website van Leefmilieu Brussel (78) en de bepalingen betreffende het beroep tegen de beslissingen (79 tot 84).

Deze bepalingen zijn van toepassing behalve afwijking voorzien in het huidig ontwerp. De bepalingen 78/1 tot 78/7 vormen geen rechtsgrond voor het huidig ontwerp (registratie).

De relevante artikelen zijn artikel 70 en artikel 70 bis ».

Sous réserve des observations formulées ci-après aux points 3.2 à 3.4, on peut se rallier aux précisions du délégué concernant les dispositions procurant un fondement juridique. Il faut toutefois observer que le pouvoir de « déterminer des modalités particulières propres à chaque catégorie d'agrément », que l'article 70, alinéa 2, de l'ordonnance du 5 juin 1997 confère au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, est susceptible d'une interprétation différenciée, en ce sens que l'on peut aussi bien considérer que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est seulement autorisé à déterminer des règles spécifiques et complémentaires pour certaines catégories d'agrément, qui ont exclusivement un caractère complémentaire à l'égard des règles d'agrément générales inscrites dans l'ordonnance ou alors que l'article 70, alinéa 2, de l'ordonnance comporte également le pouvoir pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de déterminer des modalités « particulières » pour certaines catégories d'agrément, permettant, le cas échéant, de déroger aux règles générales qui découlent de l'ordonnance. La sécurité et la précision du fondement juridique procuré par la disposition invoquée seraient mieux assurées si, dès que l'occasion se présente, la rédaction de l'article 70, alinéa 2, de l'ordonnance du 5 juin 1997 était adaptée en manière telle qu'il n'est plus permis de douter de la portée précise des « modalités particulières »¹ qu'elle envisage.

3.2. En ce qui concerne la modification que l'article 19 du projet entend apporter à l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2012, un fondement juridique peut être trouvé dans l'article 9 de l'ordonnance du 5 juin 1997, qui habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à « autoriser ou imposer d'autres formes de communication, notamment électronique ».

3.3. En ce qui concerne l'article 2 du projet, il faut invoquer à titre de fondement juridique l'article 3, § 1^{er}, 10°, du Code du 25 mars 1999 précité, qui définit comme « laboratoire agréé » le « laboratoire ayant obtenu l'agrément conformément aux conditions et à la procédure fixées par le Gouvernement ».

3.4. On n'aperçoit pas clairement quelle disposition du projet trouve un fondement juridique dans l'article 12 du Code du 25 mars 1999 qui, bien que visé au deuxième alinéa du préambule du projet, ne délègue cependant aucun pouvoir au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

¹ Étant entendu qu'il faudra encore toujours pouvoir justifier au regard du principe d'égalité garanti par la Constitution pourquoi il est nécessaire de prévoir des « modalités particulières » pour certaines catégories d'agrément et pas pour d'autres.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Les auteurs du projet utilisent un procédé qui combine le remplacement d'une disposition et la renumérotation de la disposition à remplacer et, le cas échéant, l'abrogation de dispositions. Ainsi, l'article 8 de l'arrêté du 23 juin 1994 est abrogé, l'ancien article 9 cet arrêté est renuméroté en article 8 et un nouvel article 9 est inséré dans cet arrêté (articles 7 à 9 du projet) ; un nouvel article 12 est inséré dans le même arrêté, l'ancien article 12 est renuméroté en article 13 et l'ancien article 13 est abrogé (articles 12 à 14 du projet); toujours dans l'arrêté du 23 juin 1994, un nouvel article 14 est inséré, l'ancien article 14 est renuméroté en article 15 et l'ancien article 15 est renuméroté en article 16 (articles 15 à 17 du projet).

Pareil procédé complexe prête à confusion et ne favorise pas la transparence du projet. Qui plus est, il va à l'encontre de la règle de légistique selon laquelle des articles ou autres divisions du dispositif d'un texte normatif ne sont jamais renumérotés, sauf s'il s'agit d'une coordination ou codification ². La renumérotation présente en effet de sérieux inconvénients ³.

Il est suggéré aux auteurs du projet de renoncer à la renumérotation et de se limiter chaque fois à l'insertion d'un « article ...bis » ⁴. Ainsi, par exemple, l'article 12 du projet pourrait prévoir qu'un article 12bis est inséré dans l'arrêté du 23 juin 1994, les articles 13 et 14 du projet pouvant alors être omis. Ce faisant, le texte en projet serait non seulement moins volumineux, mais également débarrassé de la cascade de renumérotations prêtant à confusion. Une autre possibilité serait d'abroger l'arrêté du 23 juin 1994 et de le remplacer par un texte totalement nouveau qui intègre les dispositions inchangées de l'arrêté du 23 juin 1994 et les modifications que le projet entend apporter à cet arrêté.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

5. Au premier et au deuxième alinéa du préambule du projet, on adaptera la référence aux dispositions procurant le fondement juridique compte tenu des observations formulées aux points 3.1 à 3.4. À cet égard, il y a lieu de rappeler que, dans ces références, il convient, le cas échéant, de faire mention des textes encore en vigueur qui, dans le passé, ont apporté des modifications aux dispositions concernées procurant le fondement juridique.

² *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 125, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

³ Pour une énumération de ces inconvénients, voir le n° 125 du Guide concerné cité dans la note de bas de page précédente.

⁴ Un article 6bis a déjà été inséré dans l'arrêté du 23 juin 1994.

Article 1^{er}

6. On adaptera la rédaction de la phrase liminaire de l'article 1^{er} du projet comme suit :

« Dans l'article 1^{er} de l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 1994 relatif aux conditions générales et à la procédure d'agrément de laboratoires pour la Région de Bruxelles-Capitale, modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2018, les modifications suivantes sont apportées : ».

Dans les autres dispositions du projet aussi, il y a lieu, si nécessaire, de mentionner chaque fois les textes encore en vigueur qui, dans le passé, ont apporté des modifications aux dispositions à modifier ou à remplacer.

Article 3

7. L'article 4, en projet, de l'arrêté du 23 juin 1994 fait mention des « dispositions de l'arrêté royal du 31 janvier 2006 modifié par l'arrêté royal du 7 février 2014 ». Interrogé sur la nécessité de viser l'arrêté modificatif du 7 février 2014, le délégué a répondu ce qui suit :

« Dit gaat om een vergissing, alleen de wijzigingen voorafgaand aan de voorgenomen wijzigingen dienen vermeld te worden. Aangezien er alleen verwezen is naar het koninklijk besluit van 31 januari 2006 zonder dit te wijzigen, is deze vermelding irrelevant ».

On adaptera la rédaction de l'article 4, en projet, de l'arrêté du 23 juin 1994 à la lumière de l'explication fournie par le délégué.

Article 5

8. Il faut corriger et compléter la rédaction de l'article 5 du projet comme suit :

« Dans l'article 6bis du même arrêté, inséré par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 1996 et modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2018, les mots 'du Ministre' sont remplacés par les mots 'de Bruxelles Environnement' ».

Article 6

9. L'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, en projet, de l'arrêté du 23 juin 1994 dispose que « [l']absence de décision équivaut au refus de l'agrément ».

Ainsi que le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà indiqué à de nombreuses reprises, il est déconseillé de recourir au procédé de la décision tacite de refus. En effet, les décisions tacites se caractérisent par l'absence de motivation formelle, privant ainsi les intéressés d'une garantie. De plus, le procédé ne contribue pas à la sécurité juridique, ne fût-ce

qu'en raison de l'absence d'une quelconque décision écrite et du fait que la décision tacite ne sera pas notifiée ni publiée dans les mêmes formes que les décisions ordinaires, avec toutes les conséquences qui en découlent en termes d'accessibilité et de contestation de telles décisions tacites. En outre, le recours au procédé de la décision tacite de refus est difficilement conciliable avec les principes de bonne administration, dès lors qu'il permet que des décisions soient prises sans préparation minutieuse ni mise en balance de tous les intérêts en présence.

Compte tenu des possibles inconvénients inhérents au procédé de la décision tacite de refus, mieux vaut réexaminer la disposition concernée du projet.

Article 9

10. L'article 9, alinéa 1^{er}, en projet, de l'arrêté du 23 juin 1994 dispose que tout laboratoire agréé est tenu d'exécuter ses missions conformément aux codes de bonnes pratiques.

En ce qui concerne les codes de bonnes pratiques précités, le délégué a donné les précisions suivantes :

« De codes zijn niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Ze zijn beschikbaar op de website van Leefmilieu Brussel (<https://leefmilieu.brussels/inspectie/bronnen/code-van-goede-praktijk>).

De bedoeling van de toepassing van de codes is de uniformiteit in de monsterneming en de precisie en juistheid van analyseresultaten te garanderen, onafhankelijk van de uitvoerder ervan. Ze regelen alle essentiële fasen die de precisie en de juistheid van de analyseresultaten garanderen, o.a. de monsterneming, de monstervoorbehandeling, de rapportering, enz. Deze aspecten worden niet systematisch opgenomen in de accreditaties. Deze dienen op een meest efficiënt mogelijke wijze gekaderd te worden met de codes.

Om een zo breed als mogelijke toepassing van deze codes mogelijk te maken werd er steeds geopteerd voor het gebruik van internationaal erkende normmethodes wanneer deze beschikbaar waren. Wanneer binnen deze methodes één of meerdere keuzes werden toegelaten die mogelijk een invloed hebben op de meetwaarden, wordt het gebruik van één van de varianten opgelegd om een zo groot mogelijke uniformiteit tussen de resultaten te bekomen. Voor een aantal handelingen waarvoor geen internationale normen aanwezig zijn of, in het geval dat deze niet zonder meer toepasbaar waren, wordt er verwezen naar procedures.

De bedoeling is wel de toepasselijke erkende normmethodes te gebruiken die o.a. in de accreditatiecertificaten van de laboratoria opgenomen worden, wanneer mogelijk. In geval van pluraliteit of afwezigheid van dergelijke normen, wordt de meest aangepaste en beschikbare methodologie voorzien.

De codes zullen in de toekomst altijd aangepast worden om de beste beschikbare technieken van monsterneming en analyse op te nemen.

Er werd ook voorzien expliciet in het voorgestelde artikel 9 van dit ontwerp van besluit dat afwijkingen mogelijk zijn ».

Il ressort de l'explication du délégué citée ci-dessus que les codes visés ont une portée principalement technique et non politique, si bien que le secteur concerné peut effectivement se charger de les déterminer. Néanmoins, il semble que ces codes soient des instruments ayant une portée générale qui, pour être contraignants, devraient, conformément à l'article 190 de la Constitution, être publiés au *Moniteur belge*. Selon le délégué, tel n'est pas le cas, mais les codes sont disponibles sur le site internet de Bruxelles Environnement. Il est recommandé d'indiquer, dans le texte du projet, le mode de publication des codes et leur référence.

11. À la fin du texte français de l'article 9, alinéa 2, en projet, de l'arrêté du 23 juin 1994, mieux vaut, par analogie avec le texte néerlandais (« de in het analyseverslag vermelde resultaten »), remplacer le membre de phrase « des résultats obtenus dans le rapport d'analyse » par le membre de phrase « des résultats figurant dans le rapport d'analyse » ou « des résultats mentionnés dans le rapport d'analyse ».

Article 15

12. Dans un souci de clarté, à la fin de l'article 14, en projet, de l'arrêté du 23 juin 1994, on peut envisager d'écrire « pour l'application des articles 6, § 2, 7, § 1^{er}, et 11 » au lieu de « en ce qui concerne les articles 6, § 2, 7, § 1^{er} et 11 ».

Article 19

13. Dans la phrase liminaire de l'article 19 du projet, mais aussi dans l'intitulé du chapitre 2 du projet, on fera mention de l'intitulé correct de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2012, ce qui n'est pas le cas actuellement. En outre, il y a lieu de mentionner également, dans la même phrase, l'arrêté modificatif du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2018. La phrase liminaire en question s'énoncera dès lors comme suit :

« L'article 2 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2012 relatif à la procédure électronique dans le cadre de la délivrance des permis et certificats d'environnement, des déclarations, des enregistrements et agréments relevant de la compétence de Bruxelles Environnement, remplacé par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 avril 2014 et modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mai 2018, est complété par un alinéa 2 rédigé comme suit : ».

14. L'article 2, alinéa 2, en projet, de l'arrêté du 19 juillet 2012 dispose que ce dernier arrêté « ne s'applique pas dans le cadre des procédures régies par l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 1994 relatif aux conditions générales et à la procédure d'agrément de laboratoires pour la Région de Bruxelles-Capitale ».

Telle que la disposition est rédigée, il y a lieu de considérer que l'arrêté du 19 juillet 2012 s'applique encore aux procédures telles qu'elles sont régies par l'arrêté du 23 juin 1994 avant modification par le projet d'arrêté à l'examen. On peut se demander si cette distinction favorise effectivement la sécurité juridique. En outre, la question se pose de savoir si l'intention est bien d'opérer une distinction de cette nature. Si tel n'est pas le cas, on visera, à l'article 2, alinéa 2, en projet, de l'arrêté du 19 juillet 2012, les « procédures régies par l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juin 1994 relatif aux conditions générales et à la procédure d'agrément de laboratoires pour la Région de Bruxelles-Capitale ». En effet, une fois qu'elles auront été opérées, les modifications en projet de l'arrêté du 23 juin 1994 seront quoi qu'il en soit intégrées à l'arrêté cité en dernier lieu.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME