

CONSEIL DE LA REGION DE BRUXELLES-CAPITALE

SESSION ORDINAIRE 1991-1992

17 JANVIER 1992

PROPOSITION D'ORDONNANCE

**relative à l'application
des directives européennes
en matière d'environnement et
de politique de l'eau
dans la Région de Bruxelles-Capitale**

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre du Logement, de l'Environnement, de la Conservation de la Nature et de la Politique de l'Eau pour la Région de Bruxelles-Capitale, le 21 mars 1991, d'une demande d'avis sur une proposition d'ordonnance «relative à l'application des directives européennes en matière d'environnement et de politique de l'eau dans la Région de Bruxelles-Capitale», a donné le 8 juillet 1991 l'avis suivant :

I.

L'article 2 de la proposition d'ordonnance tend à confier à l'Exécutif le pouvoir de prendre

«en matière d'environnement et de politique de l'eau, tous les arrêtés et (toutes les) mesures nécessaires à l'exécution de directives qui, jusqu'au 12 juillet 1989, découlent du traité créant la Communauté économique européenne conclu à Rome le 25 mars 1957, de l'Acte européen conclu à Luxembourg le 17 février 1986 et à Den Haag le 28 février 1986, et qui peuvent impliquer l'abrogation et la modification de dispositions légales».

L'article 7 prévoit, par ailleurs, l'obligation de soumettre chaque année au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale un rapport sur les mesures prises en vertu de l'article 2.

Les Conseils régionaux peuvent, certes, dans leur sphère de compétences, habiliter les Exécutifs à prendre les mesures nécessaires à la transposition, en droit régional, de traités et d'actes internationaux, ces mesures pouvant comporter l'abrogation, voire la modification, de dispositions légales existantes. Les exemples de dispositions législatives accordant de telles habilitations sont nombreux.

Toutefois, le Conseil d'Etat relève généralement qu'une habilitation de cet ordre ne peut être accordée que sous certaines conditions, notamment: la limitation de l'habilitation à l'exécution de

Voir :

Document du Conseil :
A-97/1 - (90/91) : Proposition d'ordonnance.

BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE RAAD

GEWONE ZITTING 1991-1992

17 JANUARI 1992

VOORSTEL VAN ORDONNANTIE

**betreffende de toepassing
van de Europese richtlijnen
op het vlak van het leefmilieu
en het waterbeleid
binnen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest**

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De Raad van State, afdeling wetgeving, negende kamer, op 21 maart 1991 door de Minister van Huisvesting, Leefmilieu, Natuurbehoud en Waterbeleid van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van ordonnantie «betreffende de toepassing van de Europese richtlijnen op het vlak van het leefmilieu en het waterbeleid binnen het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest», heeft op 8 juli 1991 het volgende advies gegeven :

I.

Artikel 2 van het voorstel van ordonnantie beoogt aan de Executieve de bevoegdheid te verlenen om

«inzake het leefmilieu en het waterbeleid alle vereiste besluiten en maatregelen (te) treffen voor de uitvoering van richtlijnen die tot 12 juli 1989 voortvloeien uit het verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap gesloten te Rome op 25 maart 1957, uit de Europese Akte gesloten te Luxemburg op 17 februari 1986 en te Den Haag op 28 februari 1986 en die de opheffing en de wijziging van wetsbepalingen kunnen inhouden».

Bovendien voorziet artikel 7 in de verplichting om elk jaar bij de Brusselse Hoofdstedelijke Raad verslag uit te brengen over de maatregelen getroffen krachtens artikel 2.

Binnen hun bevoegdheidssfeer kunnen de Gewestraden inderdaad de Executieven machtigen om de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de omzetting van internationale verdragen en akten in regionaal recht; die maatregelen kunnen de opheffing of de wijziging inhouden van bestaande wetsbepalingen. Er bestaan tal van voorbeelden van wetgevende bepalingen waarbij zodanige machtigingen worden verleend.

Over het algemeen merkt de Raad van State evenwel op dat zulke machtigingen slechts onder bepaalde voorwaarden mogen worden verleend; zo wordt de machtiging onder meer beperkt tot de

Zie :

Stuk van de Raad :
A-97/1 - (90/91) : Voorstel van ordonnantie.

conventions internationales déterminées ou à la modification de lois déterminées; une limitation de l'habilitation dans le temps; l'obligation pour l'Exécutif de faire rapport à l'assemblée législative; parfois même, une interdiction pour le bénéficiaire de l'habilitation d'abroger ou de modifier la législation existante.

Les articles 2 et 7 de la proposition contiennent, certes, de telles limitations. En effet, il est prévu que l'habilitation ne peut porter atteinte aux compétences que la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles attribue à d'autres pouvoirs et qu'elle n'est accordée:

- 1° qu'en vue de la transposition en droit interne des directives antérieures au 12 juillet 1989;
- 2° que pour une matière limitée: celle de l'environnement et de la politique de l'eau.

Quant à l'article 7, il organise un système de communication au Conseil.

Toutefois, à l'instar d'autres législations comportant de telles habilitations, le texte en projet devrait comporter les précisions suivantes:

- 1° l'habilitation ne devrait être accordée qu'en vue de «l'exécution d'obligations incombant à la Belgique en vertu des directives précitées»;
- 2° le texte devrait, par ailleurs, énumérer, de manière limitative, les directives dont il s'agit: cette énumération figure à l'annexe jointe aux développements de la proposition; il suffirait d'intégrer cette annexe à l'ordonnance et d'y faire référence à l'article 2.

Enfin, il doit être bien entendu que l'habilitation ainsi accordée n'autorise pas l'Exécutif à prendre des mesures qui relèvent de la compétence réservée des divers législateurs, telle que, par exemple, du pouvoir d'établir des taxes ou des redevances (1).

De même, lorsque la directive laisse aux Etats membres le choix des moyens (2), l'habilitation ne peut autoriser l'Exécutif à élaborer une réglementation sans que le législateur compétent n'ait, lui-même, établi les principes essentiels d'une telle réglementation.

Il va de soi également que les arrêtés que l'Exécutif prendrait, sur la base d'une telle habilitation, devraient nécessairement être délibérés collégalement et ne pourraient faire l'objet d'une délégation à un ministre.

II.

L'article 6 de la proposition prévoit que

«L'employeur est civilement responsable du paiement des frais de justice auxquels sont condamnés ses préposés ou mandataires».

Cette disposition méconnaît l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, en ce qu'elle déroge à l'article 50 du Code pénal et à l'article 162 du Code d'instruction criminelle.

(1) Voyez, par exemple, les articles 13 et 14 de la directive du Conseil du 16 juin 1975 concernant l'élimination des huiles usagées (75/439/CEE).

(2) Par exemple, l'article 2 de la directive citée à la note précédente implique l'élaboration d'une réglementation assurant la collecte et l'élimination inoffensive de huiles usagées. Par ailleurs, l'article 6 de la même directive implique l'élaboration de systèmes d'autorisations.

uitvoering van bepaalde internationale verdragen of tot de wijziging van bepaalde wetten, of is de machtiging beperkt in de tijd, of moet de Executieve verslag uitbrengen bij de wetgevende vergadering. Soms is het de gemachtigde instantie zelfs verboden de bestaande wetgeving op te heffen of te wijzigen.

De artikelen 2 en 7 van het voorstel bevatten inderdaad dergelijke beperkingen. Er wordt immers bepaald dat de machtiging geen afbreuk kan doen aan de bevoegdheden die de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen aan andere overheden toekent, en dat die machtiging alleen wordt verleend:

- 1° met het oog op de omzetting in het interne recht van richtlijnen van vóór 12 juli 1989;
- 2° voor een duidelijk omliggende materie, te weten het leefmilieu en het waterbeleid..

Zijnerzijds voorziet artikel 7 in een regeling van mededeling aan de Raad.

In navolging van andere wetten die een dergelijke machtiging inhouden, behoort de ontworpen tekst evenwel de volgende preciseringen te bevatten:

- 1° de machtiging mag slechts worden verleend met het oog op de uitvoering van verplichtingen die krachtens de voormelde richtlijnen op België rusten;
- 2° bovendien zouden in de tekst de bedoelde richtlijnen op beperkende wijze moeten worden opgesomd; die opsomming bevindt zich in de bijlage gevoegd bij de toelichting tot dit voorstel. Het volstaat de bijlage op te nemen in de ordonnantie en ernaar te verwijzen in artikel 2.

Tot slot moet duidelijk vaststaan dat de aldus verleende machtiging de Executieve niet het recht toekent om maatregelen te nemen die uitsluitend tot de bevoegdheid van de onderscheiden wetgevende instanties behoren, zoals bijvoorbeeld de bevoegdheid om belastingen en heffingen in te voeren (1).

Zo ook kan de machtiging, wanneer de richtlijn de keuze van de middelen aan de Lid-staten overlaat (2), de Executieve niet het recht toekennen om een regeling uit te werken zonder dat de bevoegde wetgevende instantie zelf de grondbeginselen van een zodanige regeling heeft vastgelegd.

Het spreekt eveneens vanzelf dat over de besluiten die de Executieve op grond van een zodanige machtiging zou nemen, noodzakelijkerwijs collegiaal moet worden beraadslaagd en beslist, en dat zij niet het voorwerp kunnen zijn van delegatie aan een minister.

II.

Artikel 6 van het voorstel bepaalt dat

«De werkgever (...) burgerlijk aansprakelijk (is) voor de betaling van de gerechtskosten, waartoe zijn aangestelde of lasthebbers zijn veroordeeld».

Deze bepaling is in strijd met artikel 11 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bij de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen toepasselijk is verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, in die zin dat zij afwijkt van artikel 50 van het Strafwetboek, alsmede van artikel 162 van het Wetboek van Strafvordering.

(1) Zie bijvoorbeeld de artikelen 13 en 14 van de richtlijn van de Raad van 16 juni 1975 inzake de verwijdering van afgewerkte olie (75/439/EEG).

(2) Artikel 2 van de in de vorige voetnoot aangehaalde richtlijn voorziet bijvoorbeeld in de uitwerking van een regeling die het inzamelen en het onschadelijk verwijderen van afgewerkte olie moet waarborgen. Bovendien voorziet artikel 6 van diezelfde richtlijn in de uitwerking van een systeem van vergunningen.

La chambre était composée de :

M. C.-L. Closset, *président de chambre*;
MM. R. Andersen, J. Messinne, *conseillers d'Etat*;
MM. C. Deschamps, P. Gothot, *assesseurs de la section de législation*;

M^{me} J. Gielissen, *greffier assumé*.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. Stryckmans, président de chambre.

Le rapport a été présenté par M. J. Regnier, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. S. Saint-Viteux, référendaire adjoint.

Le Greffier,

J. GIELISSEN

Le Président,

C.-L. CLOSSET

De kamer was samengesteld uit :

De heer C.-L. Closset, *kamervoorzitter*;
De heren R. Andersen, J. Messinne, *staatsraden*;
De heren C. Deschamps, P. Gothot, *assessoren van de afdeling wetgeving*;

Mevrouw J. Gielissen, *toegevoegd griffier*.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de heer J.-J. Stryckmans, kamervoorzitter.

Het verslag werd uitgebracht door de heer J. Regnier, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de heer S. Saint-Viteux, adjunct-referendaris.

De Griffier,

J. GIELISSEN

De Voorzitter,

C.-L. CLOSSET

