RAAD VAN STATE - RAAD VAN STATE
LEGISLATION - WETGEVING

GAM. — 1 — L. 19.704/VR/8.

31-07-1990
Vandemeulebroeke
Transmis à M.
Overgemaakt aan de H.

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers en achtste kamer, op 6 maart 1990 door de Eerste Minister en door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht hun van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende de normen voor chemische stoffen en preparaten en voor produkten, vastgesteld ter vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid", heeft op 23 mei 1990 (verenigde kamers) en op 3 juli 1990 (achtste kamer) het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies et huitième chambre, saisi par le Premier Ministre et par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 6 mars 1990, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "relative aux normes applicables aux substances et préparations chimiques ainsi qu'aux produits, établies en vue de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire", a donné le 23 mai 1990 (chambres réunies) et le 3 juillet 1990 (huitième chambre) l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het wetsontwerp strekt er in hoofdzaak toe de Koning te machtigen om, "met het oog op het vrijwaren van de economische unie en de monetaire eenheid van België", maatregelen te treffen met betrekking tot het in de handel brengen, het gebruiken en het in- en uitvoeren van chemische stoffen en preparaten en van andere produkten.

De bedoelde machtiging heeft meer bepaald betrekking op :

1° het vaststellen van eenvormige normen waaraan de geviseerde chemische stoffen en preparaten en produkten moeten beantwoorden (artikel 1, § 1, van het ontwerp);

2° het reglementeren of het verbieden van het in de handel brengen, het gebruiken en het in- en uitvoeren van de bedoelde stoffen, preparaten en produkten (artikel 3, 1°);

3° het vaststellen van voorschriften in verband met inlichtingen die moeten worden verstrekt of proeven die moeten worden verricht vooraleer de bedoelde stoffen, preparaten en produkten in de handel mogen worden gebracht of ingevoerd (artikel 3, 2° en 3° (partim));

.../...

4° het bepalen van "indelingscriteria" (1) voor de geviseerde stoffen, preparaten en produkten (artikel 3, 3°);

5° het vaststellen van normen i.v.m. de verpakking, etikettering, merking en certifiëring van de stoffen, preparaten en produkten (artikel 3, 4°);

6° het vaststellen van voorschriften i.v.m. de wijze, de frequentie en de voorwaarden van monsterneming, de methoden en het tarief van de analysen, de voorwaarden inzake erkenning en werking van de onderzoeks- en analyselaboratoria en het bepalen van de regels inzake goede laboratoriumpraktijken (artikel 4);

7° het opleggen van een retributie "voor elk optreden van de administratie in verband met de toepassing van deze wet of van de besluiten tot uitvoering daarvan" (artikel 9, § 2) en inzonderheid voor het in ontvangst nemen van de kennisgeving bedoeld in artikel 3, 2°, van het ontwerp (artikel 9, § 1).

De besluiten welke de Koning ter uitvoering van de vermelde bepalingen zal vaststellen, dienen, luidens artikel 13 van het ontwerp, binnen twaalf maanden door de wet te worden bekrachtigd. Bij ontstentenis van die bekrachtiging door de wetgever zijn ze opgeheven.

---

(1) Blijkens de memorie van toelichting bij artikel 3, 3°, gaat het om criteria voor de indeling van de produkten of stoffen in diverse "gevaren-categorieën".

Het ontwerp omvat verder bepalingen i.v.m. het gebruik van de talen voor de etikettering, merking en certifiëring van de stoffen, preparaten en produkten (artikel 5) en i.v.m. het vertrouwelijk karakter van de verstrekte inlichtingen en de geheimhoudingsplicht daaromtrent (artikelen 6 en 8).

Luidens artikel 7 wordt een raadgevende "Commissie Produkten" opgericht, waarvan de Koning de samenstelling, de bevoegdheden en de werking zal bepalen bij een in Ministerraad overlegd besluit. Die commissie zal inzonderheid advies dienen te geven over de in artikel 1, § 1, en in artikel 3 bedoelde besluiten.

Ten slotte voorziet het ontwerp in maatregelen van toezicht (artikelen 10 en 11) en van strafbaarstelling (artikel 12).

2.1. Uit de in artikel 2, 1° tot 3°, van het ontwerp opgenomen definities van "chemische stoffen", "preparaten" en inzonderheid "produkten" (1) volgt dat de ontworpen regeling een uitermate ruim toepassingsgebied zou hebben : de maatregelen welke de Koning kan treffen zouden betrekking kunnen hebben op produkten van de meest uiteenlopende aard,

---

(1) Onder "produkten" moet voor de toepassing van de ontworpen wet worden verstaan "goederen, lichamelijke roerende goederen of onroerende goederen door hun bestemming of door incorporatie, andere dan de chemische stoffen en preparaten".

zoals bijvoorbeeld kunstmeststoffen, speelgoed, grasmaaiers, auto's, industriële machines, bulldozers en liften ...

De enige restrictie welke ter zake wordt aangebracht volgt uit artikel 1, § 2, van het ontwerp, luidens welke bepaling de machtiging om eenvormige normen vast te stellen niet geldt "voor chemische stoffen, preparaten of produkten waarvoor normen kunnen vastgesteld worden door of krachtens andere wetgevingen, die met name de bescherming van de gezondheid of de veiligheid van de mens tegen ongezonde of onveilige produkten tot doel hebben".

In de memorie van toelichting bij artikel 1, § 2, wordt met betrekking tot het toepassingsgebied van de ontworpen regeling gesteld dat het ontwerp de Koning niet machtigt om maatregelen te nemen "met betrekking tot gezondheidsgevaren of veiligheidsgevaren voor de directe verbruiker", in de mate dat "de op dit terrein bestaande wetgevingen (zoals de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van gifstoffen, slaapmiddelen, verdovende middelen, ontsmettingsmiddelen en antiseptica, de wet van 25 maart 1964 op de geneesmiddelen en de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten) ... de nationale overheid ... reeds de mogelijkheid (bieden) om voor het hele land een eenvormig produktbeleid uit te bouwen".

Uit de aangehaalde passus van de memorie van toelichting blijkt duidelijk dat de ontworpen regeling

.../...

bedoeld is om het sluitstuk te vormen van een allesomvattende reglementering inzake produktnormen : het ontwerp zal het immers mogelijk maken dergelijke normen vast te stellen voor ieder produkt waarvoor zulks thans, op grond van de bestaande wetgeving, niet kan.

2.2. In het ontwerp wordt niet uitdrukkelijk de precieze aard omschreven van de "eenvormige normen" welke de Koning zal kunnen vaststellen. De bepaling van artikel 1, § 1, luidens welke die normen worden vastgesteld "met het oog op de vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid van België" is ter zake weinig relevant (1).

Uit het bepaalde in artikel 3 van het ontwerp kan evenwel worden afgeleid dat o.m. gedacht wordt aan normen met betrekking tot de samenstelling van de bedoelde stoffen, preparaten en produkten, de technische eigenschappen ervan, de veiligheidsvoorzieningen, de verpakking, het merken en etiketteren, enz. ...

Het ontbreken van een uitdrukkelijke precisering omtrent de aard van de vast te stellen normen, maakt evenwel het toezicht op de wettigheid van de maatregelen die op grond van artikel 1, § 1, van het ontwerp zullen worden getroffen zo goed als onmogelijk.

---

(1) Die bepaling blijkt overigens niet bedoeld te zijn als een concretisering van de doeleinden waartoe de Koning de hem verleende bevoegdheid mag aanwenden, maar eerder als een verantwoording van de bevoegdheid van de nationale overheid om ter zake regelend op te treden (zie infra 3).

Om verenigbaar te zijn met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, behoren de grenzen van de bevoegdheidsopdracht zoveel mogelijk in de wet zelf te worden vastgesteld. Dit dient te gebeuren door concreet aan te geven in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid mag worden gebruik gemaakt en door - op zijn minst in grote lijnen - te bepalen waaruit de te nemen maatregelen kunnen bestaan en welke de doeleinden zijn waartoe de bevoegdheid mag worden gebruikt.

Het principiële bezwaar i.v.m. het ontbreken van de vereiste precisering van de aan de Koning verleende machtigingen, wordt niet uit de weg geruimd door het voorschrift van artikel 13 van het ontwerp luidens hetwelk de getroffen uitvoeringsbesluiten van rechtswege zijn opgeheven indien ze niet binnen twaalf maanden door de wet zijn bekrachtigd (1) : de mogelijke bekrachtiging door de wetgever of - bij ontstentenis daarvan - de opheffing van rechtswege nemen immers niet weg dat de bedoelde besluiten, waarvan de wettigheid per hypothese onzeker is, toch

---

(1) Het bedoelde voorschrift, dat kennelijk werd geïnspireerd door analoge bepalingen die voorkomen in wetten tot toekenning van bijzondere machten aan de Koning, is eerder ongebruikelijk in een kaderwet. Wat bijzondere machten-besluiten betreft vindt de bekrachtiging door de wetgever hierin haar verantwoording dat die besluiten wetskrachtige maatregelen zijn waarbij bestaande wetten kunnen worden gewijzigd, aangevuld of opgeheven. Die verantwoording geldt evenwel niet voor besluiten die worden vastgesteld ter uitvoering van een kaderwet, aangezien die besluiten geen wetskrachtige maar louter verordenende waarde hebben.

gedurende een termijn van maximaal twaalf maanden zouden hebben gegolden.

3. Omdat het ontwerp niet meer is dan de aanzet van een regeling die pas met de uitvoeringsbesluiten een concreet evalueerbare inhoud zal verwerven, en gelet inzonderheid op het ontbreken van de vereiste precisering van de draagwijdte van de aan de Koning verleende machtigingen (waarop hiervoren werd gewezen), kan in dit advies het onderzoek naar de bevoegdheid van de nationale overheid om de ontworpen regeling vast te stellen niet terdege en definitief worden afgedaan (1).

De hiernavolgende opmerkingen moeten met dat voorbehoud worden gelezen.

3.1. Elementen voor de beantwoording van de bevoegdheidsvraag kunnen worden gevonden in de bepalingen van het ontwerp luidens welke :

- de beoogde uitvoeringsmaatregelen zullen worden getroffen "met het oog op het vrijwaren van de economische unie en

---

(1) Een zelfde voorbehoud moet worden gemaakt met betrekking tot de bestaanbaarheid van de ontworpen regeling met het E.E.G.-recht. Daaromtrent wordt in de memorie van toelichting (p. 2) de vanzelfsprekende opmerking gemaakt dat de Koning "op basis van deze wet geen enkele handelsregeling (kan) invoeren die de handel tussen de Lid-Staten van de Europese Gemeenschap kan belemmeren op een wijze die strijdig is met het E.G.-recht".

de monetaire eenheid van België" (artikelen 1, § 1, 3 en 4);

- de bedoelde stoffen, preparaten en produkten niet in de handel mogen worden gebracht indien ze niet voldoen aan de in artikel 1 bedoelde normen, welke normen o.m. betrekking kunnen hebben op de veiligheid van de verbruiker (artikel 3, 1° en 3°).

Aan de hand van die elementen zou het ontwerp kunnen worden aangemerkt als betrekking hebbend op "de bescherming van de verbruiker" (1), op "het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken" en gedeeltelijk misschien ook op "de metrologie en de normalisatie", welke aangelegenheden tot de bevoegdheid van de nationale overheid zijn blijven behoren krachtens artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, en vijfde lid, 4° en 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

3.2. In zoverre onder de in het ontwerp bedoelde produktnormen ook specifieke milieuhygiënische normen begrepen zouden zijn (2), moeten bij het onderzoek van de bevoegdheidsvraag de bepalingen worden betrokken van II, 1°, en VI, derde lid, van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

(1) Zoals blijkt uit de parlementaire voorbereiding van artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, heeft de bevoegdheid inzake "de bescherming van de verbruiker" o.m. ook betrekking op het vaststellen van regels in verband met "de veiligheid en kwaliteit van produkten" (Parl. St., Kamer, nr. 516/6 - 1988, p. 127).

(2) Onder meer uit artikel 6 van het ontwerp blijkt dat zulks het geval zou kunnen zijn.

3.2.1. In zijn oorspronkelijke versie droeg artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 "de bescherming van het leefmilieu" op aan de Gewesten, maar het bepaalde dat de Gewesten de hun aldus toegewezen bevoegdheid slechts konden uitoefenen "met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen" vastgesteld door de nationale overheid.

Sedert de wijziging door de wet van 8 augustus 1988 bepaalt artikel 6, § 1, II, 1°, echter dat de Gewesten bevoegd zijn voor "de bescherming van het leefmilieu met inbegrip van de algemene en sectoriële normen, met eerbiediging van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan".

Voortaan is het vaststellen van "algemene en sectoriële normen" met het oog op de bescherming van het leefmilieu derhalve nog slechts zaak van de nationale overheid "wanneer er (ter zake) geen Europese normen bestaan". De bijzondere wetgever van 8 augustus 1988 heeft m.a.w. het vaststellen van dergelijke normen ter uitvoering van Europese richtlijnen uitdrukkelijk toegewezen aan de Gewesten.

De parlementaire voorbereiding van het vermelde artikel 6, § 1, II, 1°, laat er geen twijfel over bestaan dat de bedoelde "algemene en sectoriële normen" ook "produktnormen" omvatten. In de memorie van toelichting wordt met betrekking tot die bepaling immers gesteld dat "onder algemene en sectoriële normen dienen te worden begrepen, de technische normen met juridische draagwijdte, zoals kwaliteitsnormen, produktnormen alsook normen voor vaste installaties" (Parl. St., Kamer, nr. 516/1-1988, p. 6 - zie in de-

zelfde zin ook het verslag van de bevoegde Kamercommissie - Parl. St., Kamer, nr. 516/6-1988, p. 72).

Uit de memorie van toelichting, evenals uit het advies van de Raad van State (Parl. St., Kamer, nr. 516/1-1988, p. 37) en diverse andere passussen van de parlementaire stukken blijkt dat het begrip "produktnorm" moet worden geïnterpreteerd in de zin die het Arbitragehof daaraan heeft gegeven in zijn arresten nr. 47 van 25 februari 1988 en nr. 55 van 26 mei 1988. Produktnormen zijn derhalve normen "die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een produkt of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken e.d. van produkten" (considerans 3.B.3.b. van het arrest nr. 47 en considerans 5.B.2.b. van het arrest nr. 55).

Uit artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt derhalve te moeten volgen dat milieuhygiënische produktnormen niet door de nationale overheid, maar uitsluitend door de Gewesten kunnen worden vastgesteld indien het er althans om gaat ter zake uitgevaardigde Europese normen in intern recht om te zetten.

Alleen bij ontstentenis van dergelijke Europese normen blijft de nationale overheid bevoegd om regelend op te treden. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moeten de Gewestexecutieven bovendien worden betrokken bij het ontwerpen van die nationale normen.

3.2.2. De vraag rijst evenwel in hoeverre de hiervoren bedoelde bevoegdheid van de Gewesten beperkingen dient te ondergaan, doordat de Gewesten ertoe gehouden zijn de beginselen van het vrije verkeer van goederen en de Belgische economische unie in acht te nemen.

Op die beperkingen werd een eerste maal gewezen in het arrest van het Arbitragehof nr. 47 van 25 februari 1988 waarin werd gesteld dat de uitoefening van de eigen fiscale bevoegdheid door een Gemeenschap of een Gewest geen afbreuk mag doen aan de begrenzing die inherent is aan de globale staatsopvatting en derhalve niet het vrij verkeer van goederen en produktiefactoren tussen de deelgebieden van de Staat mag belemmeren. Het vermelde arrest beschouwt de bij het decreet van het Waalse Gewest van 7 oktober 1985 ingestelde waterbelasting als een intern douanerecht dat strijdig is met het vrij verkeer van goederen binnen een geïntegreerde markt en dat niet bestaanbaar kan worden geacht met de door de hervorming der instellingen beoogde economische unie.

De verplichting van de deelgebieden om de bedoelde beginselen van het vrij verkeer en de Belgische economische en monetaire unie (E.M.U.) in acht te nemen, werd uitdrukkelijk ingeschreven in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988. Luidens die bepaling oefenen de Gewesten, "in economische aangelegenheden, ... hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de mone-

taire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen".

Hoewel in die bepaling alleen sprake is van de gewestelijke bevoegdheden "in economische aangelegenheden" en er daaromtrent tijdens de parlementaire voorbereiding uiteenlopende verklaringen werden afgelegd (1), wordt, gelet vooral op de vermelde rechtspraak van het Arbitragehof, vrij algemeen aangenomen dat de verplichting om de beginselen van het vrije verkeer en de E.M.U. in acht te nemen eveneens geldt voor de andere bevoegdheden van de Gewesten (en de Gemeenschappen) dan de louter economische (zie, naast de reeds vermelde studie van B. HAUBERT en P. VANDERNOOT, ook A. ALEN, De bevoegdheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten - Enkele algemene bedenkingen na de derde staatshervorming, T.B.P., 1989, speciaal nummer, p. 50; en B. JADOT, "La Communauté économique européenne, l'Etat, La Région et la protection de l'environnement", J.T., 1988, p. 728, noot 53, en p. 729).

Ook bij het vaststellen van milieuhygiënische produktnormen zijn de Gewesten er derhalve toe gehouden de vermelde beginselen in acht te nemen.

Aangezien het bestaan van gedifferentieerde produktnormen in de onderscheiden Gewesten ongetwijfeld een obstakel zou vormen voor het vrije goederenverkeer, volgt uit het vorenstaande alleszins dat het een Gewest niet toe-

---

(1) Zie in dat verband B. HAUBERT en P. VANDERNOOT, "La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988", A.P.T. 1988, p. 241 en 242.

komt eenzijdig een dergelijke milieuhygiënische produktnorm op te leggen (1).

Uit het vereiste dat - ter inachtneming van de beginselen van het vrij verkeer van goederen en de E.M.U. - produktnormen voor het hele land eenvormig moeten zijn, kan evenwel niet worden geconcludeerd dat de bevoegdheid om milieuhygiënische produktnormen vast te stellen aan de Gewesten is onttrokken en naar de nationale overheid is overgegaan (2).

De opvatting dat artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet - in zoverre het aan de Gewesten bevoegdheid toekent inzake produktnormen -, onwerkzaam zou worden gemaakt door het bepaalde in VI, derde lid, van datzelfde artikel 6, § 1, vindt vooreerst geen steun in die laatste

---

(1) Zie in die zin het advies nr. L. 19.542/VR dd. 10 januari 1990 van de verenigde kamers van de afdeling wetgeving van de Raad van State over een voorstel van ordonnantie "betreffende de reinigingsmiddelen" (St. Brusselse Hoofdstedelijke Raad, nr. A-14/2 - 89/90).

(2) Ook op dit punt is de parlementaire voorbereiding niet eenduidig :

- de Minister van Institutionele Hervormingen legde voor de bevoegde Kamercommissie volgende verklaring af : "Aangezien er een zeker parallellisme kan bestaan met wat bepaald wordt inzake de E.M.U. dienen produktnormen sensu lato aan de nationale overheid te worden voorbehouden" (Parl. St., Kamer, nr. 516/6-1988, p. 115);

- de Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen van zijn kant verklaarde in de Kamer : "Wat de produktnormen betreft, is het duidelijk dat hiervoor het Gewest bevoegd is, tenzij dit zou raken aan de Economische en Monetaire Unie" (Parl. Hand., Kamer, 28 juli 1988, p. 1388).

bepaling zelf, waarin immers wordt gesteld dat de Gewesten hun bevoegdheden blijven "uitoefenen" (zij het met inachtneming van de bedoelde beginselen), en niet dat die bevoegdheid wordt overgedragen aan de nationale overheid.

Bovendien kan - gelet inzonderheid op het bepaalde in artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, zoals gewijzigd door de wet van 8 augustus 1988 - niet worden voorgehouden dat, naar de opvatting van de bijzondere wetgever, het vereiste om eenvormige regelingen vast te stellen - met het oog op het tot stand brengen van een geïntegreerde markt -, noodzakelijk de bevoegdheid impliceert van de nationale overheid (hoe logisch en efficiënt dit ook zou zijn) : de bijzondere wetgever van 8 augustus 1988 heeft immers - in afwijking van wat tot dan toe gold - de omzetting in Belgisch intern recht van E.G.-richtlijnen, welke naast de milieuhygiënische aspecten steeds een economische dimensie hebben (1), onttrokken aan de nationale overheid en opgedragen aan de Gewesten.

---

(1) Het kan volstaan in dit verband te verwijzen naar de aanhef van de zgn. kaderrichtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (76/464/EEG), waarin wordt gesteld (zevende lid) : "Overwegende dat een dispariteit tussen de bepalingen die in de verschillende Lid-Staten reeds van toepassing dan wel in voorbereiding zijn met betrekking tot het lozen van bepaalde gevaarlijke stoffen in het water, kan leiden tot ongelijke concurrentievoorwaarden en derhalve rechtstreeks van invloed kan zijn op de goede werking van de gemeenschappelijke markt; dat derhalve op dit gebied de wetgevingen nader tot elkaar dienen te worden gebracht, zoals bepaald in artikel 100 van het Verdrag;".

3.2.3. De conclusie uit het vorenstaande blijkt dan ook te moeten zijn dat voorbehoud moet worden gemaakt omtrent de bevoegdheid van de nationale overheid in zoverre het ontwerp betrekking zou hebben op milieuhygiënische produktnormen die moeten worden vastgesteld ter implementatie van E.G.-richtlijnen.

Hoewel in de huidige stand van de wetgeving de bevoegdheid van de Gewesten om ter zake regelend op te treden niet kan worden uitgesloten, ondergaat die bevoegdheid evenwel verregaande beperkingen in die zin dat de normen die de Gewesten vaststellen bestaanbaar moeten zijn met de beginselen inzake vrij goederenverkeer en inzake de E.M.U., wat m.a.w. impliceert dat de drie Gewesten eenvormige normen dienen vast te stellen. Behoudens in de gevallen waarin het gaat om de omzetting in intern recht van een E.G.-richtlijn die geen ruimte laat voor gedifferentieerde regelingen (1), veronderstelt die verplichting om eenvormige normen vast te stellen dat de drie Gewesten zulks in onderlinge overeenstemming zouden doen, bijvoorbeeld in het raam van een samenwerkingsakkoord gesloten met toepassing van artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

---

(1) Niet zelden verbieden richtlijnen die produktnormen vaststellen de Lid-Staten om strengere of afwijkende normen vast te stellen. Zo bijvoorbeeld artikel 3 van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 22 november 1973 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake detergentia (73/404/EEG) dat de Lid-Staten verbiedt om redenen betreffende de biologische afbreekbaarheid en de giftigheid van de oppervlakte-actieve stoffen, een verbod, beperking of belemmering op te leggen ten aanzien van het op de markt brengen en het gebruiken van detergentia die aan de vereisten van de richtlijn voldoen.

4. Wat de bepaling van artikel 9, § 2, van het ontwerp betreft luidens welke de Koning een retributie kan opleggen voor elk optreden van de administratie in verband met de toepassing van de ontworpen wet of van de besluiten tot uitvoering daarvan, dient het volgende te worden opgemerkt.

Algemeen wordt aangenomen dat van retributie enkel dan kan sprake zijn, als de heffing verschijnt als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd. Er moet dus een vergoeding van kosten zijn en die kosten moeten veroorzaakt zijn door een aan de individuele heffingsplichtige bewezen dienst. Bovendien moet er een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie : bij gemis van een zodanige vergoeding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en van fiscale aard worden.

Overeenkomstig artikel 113 van de Grondwet dienen de gevallen waarin een retributie ten bate van de Staat kan worden geheven door de wet te worden vastgesteld. Gelet op het vergoedend karakter van de retributie kan de wet het vaststellen van het bedrag ervan aan de Koning opdragen.

De bepaling van artikel 9, § 2, luidens welke de Koning een retributie kan opleggen voor "elk optreden van de administratie" kan bezwaarlijk worden geacht in overeenstemming te zijn met de hiervoren in herinnering gebrachte grondwettelijke regeling : uit de ontworpen bepaling blijkt immers niet voldoende duidelijk in welke precieze gevallen de retributie kan worden geheven, noch bijgevolg of het inderdaad gaat om prestaties die door de overheid ten voordele van de individuele heffingsplichtigen worden verricht.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Zoals reeds hiervoren werd opgemerkt (algemene opmerking 2.2.) is de vermelding dat de in de ontworpen wet bedoelde normen (zullen) worden "vastgesteld ter vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid", niet relevant voor het omschrijven van de aard van die normen en blijkt ze eerder bedoeld te zijn als een verantwoording van de bevoegdheid van de nationale overheid om ter zake normerend op te treden.

De aangehaalde zinsnede, die derhalve evenmin dienend is ter precisering van de inhoud van de ontworpen wet, dient dan ook uit het opschrift te worden weggelaten en eventueel te worden vervangen door een formule waaruit de concrete doeleinden blijken welke met de wet worden nagestreefd.

Artikelen 1 en 2.

Definities van begrippen welke in een wet of een verordening worden gehanteerd, horen logischerwijze te worden opgenomen in het eerste artikel ervan.

De artikelen 1 en 2 van het ontwerp dienen derhalve onderling van plaats te worden verwisseld.

De verwijzingen naar artikel 1 in de andere bepalingen van het ontwerp moeten dienovereenkomstig worden

aangepast (inzonderheid in artikel 3, inleidende zin, en 1°, en in artikel 4, inleidende zin).

+

Wat de uitermate ruime omschrijving betreft van de chemische stoffen, preparaten en produkten waarop de ontworpen regeling toepassing zal vinden, wordt verwezen naar de algemene opmerking 2.1.

+

In artikel 1, § 1, (dat artikel 2, § 1, wordt) dient de zinsnede "Met het oog op het vrijwaren van de economische unie en de monetaire eenheid van België" te worden vervangen door een ter zake dienende en precieze omschrijving van de doeleinden welke met het vaststellen van die normen worden nagestreefd (zie de algemene opmerking 2.2. en de opmerking die hiervoren in verband met het opschrift werd gemaakt).

+

De bepaling van artikel 1, § 2, (dat artikel 2, § 2, wordt) luidens welke voor chemische stoffen, preparaten of produkten waarvoor normen kunnen worden vastgesteld door

of krachtens andere wetgevingen, de Koning krachtens deze wet geen "dergelijke" normen kan vaststellen, moet allicht derwijze worden begrepen dat de bevoegdheid van de Koning wordt uitgesloten, niet wanneer krachtens andere wetten voor de bedoelde produkten om het even welke normen kunnen worden vastgesteld, maar alleen wanneer die wetten de rechtsgrond bieden voor het vaststellen van normen als bedoeld in de ontworpen wet. Dit zou duidelijker tot uiting moeten komen in de tekst.

Overigens verdient het aanbeveling de woorden "waarvoor normen kunnen vastgesteld worden door of krachtens andere wetgevingen" te vervangen door "waarvoor door of krachtens andere wetten normen (als bedoeld in deze wet) zijn vastgesteld of kunnen vastgesteld worden".

Artikel 3.

Luidens het 1° kan de Koning "het in de handel brengen, het erop volgend gebruik en het in- en uitvoeren, reglementeren of verbieden, indien (de produkten) niet voldoen aan de ... normen".

De redactie van die bepaling dient derwijze te worden aangepast dat duidelijk wordt dat het "niet voldoen aan de normen" alleen een voorwaarde is voor het verbieden van het op de markt brengen enz. van de produkten, niet voor het reglementeren ervan.

+

Luidens het 2° kan de Koning "het in de handel brengen en invoeren doen afhangen van een voorafgaande kennisgeving of van bepaalde voorafgaande proeven wanneer het nieuwe produkten ... betreft".

Blijkbaar wordt bedoeld de Koning te machtigen een regeling in te voeren krachtens welke een vergunning moet worden bekomen vooraleer nieuwe produkten mogen worden op de markt gebracht of ingevoerd en krachtens welke de afgifte van die vergunning afhankelijk wordt gemaakt van het verstrekken van bepaalde inlichtingen of van het uitvoeren van bepaalde proefnemingen.

Die bedoeling zou duidelijker tot uiting moeten komen in de tekst.

+

In het 3° verduidelijke men dat met "indelingscriteria" bedoeld zijn "criteria met betrekking tot de indeling in gevarencategorieën", zoals wordt gesteld in de memorie van toelichting.

+

Ter wille van de overeenstemming met de Franse tekst schrijve men in de Nederlandse tekst van het 4° : "normen vaststellen betreffende de verpakking, de etikettering, de merking en de certifiëring".

Artikel 4.

Men vervange in de Nederlandse tekst van het 1° de woorden "de regelmaat" door "de frequentie".

Artikel 5.

Men vervange in fine van dit artikel de zinsnede "zonder evenwel het gebruik van een bijkomende taal uit te sluiten" door een afzonderlijke volzin die als volgt kan worden geredigeerd : "Het gebruik van één of meer andere talen is evenwel niet verboden".

Artikel 7.

De aard en de opdracht van de in dit artikel bedoelde raadgevende "Commissie Producten" zou duidelijker tot uiting komen indien men ze "Commissie van advies inzake produktnormen" zou noemen.

Artikel 9.

Luidens paragraaf 1 van dit artikel kan "de ontvankelijkheid van de kennisgeving voorzien (lees : bedoeld) in artikel 3, 2°, van produkten ... afhankelijk gemaakt worden van een retributie die de Koning regelt".

Mede rekening houdend met de opmerking die hiervoren bij artikel 3, 2°, werd gemaakt, kan worden voorgesteld de redactie van die bepaling als volgt te verbeteren :

"De Koning kan een retributie opleggen voor de afgifte van de vergunningen bedoeld in artikel 3, 2°".

+

Wat paragraaf 2 betreft wordt verwezen naar de algemene opmerking 4.

Artikel 12.

Paragraaf 1 van dit artikel luidt als volgt :

"Onverminderd de toepassing van strengere straffen in het Strafwetboek gesteld, wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot één jaar en met een geldboete van vijfhonderd frank tot vijfhonderdduizend frank of met één van die straffen alleen, degene die bepalingen van deze wet of van de besluiten tot uitvoering daarvan overtreedt".

.../...

Ter voldoening aan de ter zake geldende grondwettelijke en verdragsrechtelijke voorschriften (1) en algemene beginselen, dient de wetgever met grote nauwkeurigheid de gedragingen aan te wijzen welke strafbaar worden gesteld en de straffen te bepalen die kunnen worden opgelegd voor de overtreding van ieder van de aldus aangewezen gebods- of verbodsbepalingen.

De aangehaalde bepaling van het ontwerp voldoet kennelijk niet aan die fundamentele vereisten doordat zij de overtreding van om het even welke bepaling van de ontworpen wet en zelfs van de besluiten tot uitvoering ervan als een misdrijf kwalificeert en voor al die misdrijven een eenvormige strafmaat vaststelt.

Paragraaf 1 behoort dus grondig te worden omgewerkt.

Indien de wetgever zijn bevoegdheid inzake de strafbaarstelling van overtredingen van de gebods- en verbodsbepalingen van de uitvoeringsbesluiten aan de Koning wenst over te dragen, dan hoort die opdracht op zijn minst geformuleerd te worden zoals bijvoorbeeld in artikel 20, § 3, van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten, welke bepaling de Koning oplegt, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de

---

(1) Inzonderheid artikel 9 van de Grondwet en artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

overtredingen nader te omschrijven en de straffen te bepalen die op elk daarvan toepasselijk zijn, wel verstaan zijnde dat in de wet de minimum- en maximumgrenzen van de straf worden aangegeven.

+

De woorden "onverminderd de toepassing van strengere straffen in het Strafwetboek gesteld" kunnen zonder bezwaar worden weggelaten, omdat zij aan het bestaande strafrecht niets toevoegen. In geval van samenloop komt het immers de rechter toe alleen de zwaarste straf uit te spreken, overeenkomstig het bepaalde in artikel 65 van het Strafwetboek, welk artikel luidens paragraaf 3 van het ontworpen artikel 12 op de misdrijven bedoeld in het ontwerp van toepassing is.

+

De met betrekking tot paragraaf 1 gemaakte opmerking geldt eveneens voor de bepaling van paragraaf 2 luidens welke "de rechtbank daarenboven (in geval van herhaling binnen drie jaar ?) de sluiting (kan) bevelen van de inrichting van de veroordeelde voor een termijn van acht dagen tot één jaar" : ook met betrekking tot die bepaling dient nauwkeurig te worden aangegeven welk misdrijf - dat

.../...

verband houdt met de "inrichting" van de betrokkene - tot de bedoelde sluiting aanleiding kan geven.

Artikel 13.

Luidens dit artikel zijn "de in (lees : ter) uitvoering van deze wet genomen besluiten ... opgeheven indien ze niet binnen twaalf maanden door de wet zijn bekrachtigd".

Reeds hiervoren (algemene opmerking 2.2.) werd erop gewezen dat de bekrachtiging van reglementaire uitvoeringsbesluiten van een kaderwet ongebruikelijk is. De eventuele bekrachtiging van die koninklijke besluiten zal immers tot gevolg hebben dat die regelingen nog alleen door de wetgever zullen kunnen worden gewijzigd of opgeheven.

In subsidiaire orde kan met betrekking tot de ontworpen bepaling nog worden opgemerkt dat dient te worden verduidelijkt welke uitvoeringsbesluiten precies bedoeld zijn : uit wat in de memorie van toelichting met betrekking tot artikel 13 wordt gesteld, lijkt te kunnen worden opgemaakt dat alleen de besluiten waarbij "eenvormige normen" worden vastgesteld onder de toepassing van artikel 13 zouden vallen, m.a.w. alleen de met toepassing van artikel 1 van het ontwerp vastgestelde besluiten en niet die welke op grond van de artikelen 3, 4, 5, 6, 7, 9 en 10 kunnen worden getroffen.

.../...

Ten slotte behoort ook te worden gepreciseerd op welke datum de termijn van twaalf maanden ingaat waarbinnen de bedoelde bekrachtiging moet plaatshebben : de datum waarop de uitvoeringsbesluiten worden getroffen, die waarop ze worden bekendgemaakt of die waarop ze in werking treden.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet de loi a essentiellement pour objet d'autoriser le Roi, "dans le but de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire de la Belgique", à prendre des mesures relatives à la mise sur le marché, à l'utilisation et à l'importation et l'exportation de substances et préparations chimiques et d'autres produits.

L'habilitation susvisée est notamment relative à :

1° la fixation de normes uniformes auxquelles les substances et préparations chimiques et les produits doivent répondre (article 1er, § 1er, du projet);

2° la réglementation ou l'interdiction de la mise sur le marché, de l'utilisation et de l'importation et l'exportation des substances, préparations et produits visés (article 3, 1°);

3° la fixation de prescriptions relatives aux informations à fournir ou aux essais à effectuer avant que les substances, préparations et produits visés ne puissent être mis sur le marché ou importés (article 3, 2° et 3° (partim));

4° la fixation de "critères de classification" (1) pour les substances, préparations et produits visés (article 3, 3°);

5° la fixation des normes en matière d'emballage, d'étiquetage, de marquage et de certification des substances, préparations et produits (article 3, 4°);

6° la fixation de prescriptions relatives aux modalités, à la fréquence et aux conditions de prise d'échantillon, aux méthodes et au tarif des analyses, aux conditions d'agrément et de fonctionnement des laboratoires de recherche et d'analyse, et la fixation de règles de bonnes pratiques de laboratoire (article 4);

7° l'imposition d'une redevance "pour toute intervention de l'administration liée à l'application de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution" (article 9, § 2) et notamment pour la réception de la notification prévue à l'article 3, 2°, du projet (article 9, § 1er).

Aux termes de l'article 13 du projet, les arrêtés que le Roi prendra en exécution des dispositions précitées devront être confirmés par la loi dans les douze mois. A défaut de cette confirmation par le législateur, ils sont abrogés.

---

(1) Selon le commentaire fourni par l'exposé des motifs à propos de l'article 3, 3°, il s'agit de critères pour la classification des produits ou substances en différentes "catégories selon le danger qu'elles représentent".

Le projet contient en outre des dispositions relatives à l'emploi des langues dans l'étiquetage, le marquage et la certification des substances, préparations et produits (article 5) et au caractère confidentiel des informations fournies ainsi qu'à l'obligation de garder le secret à ce sujet (articles 6 et 8).

Aux termes de l'article 7, il est institué une commission consultative appelée "Commission Produits", dont la composition, les attributions et le fonctionnement seront déterminés par le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres. Cette commission devra notamment émettre des avis sur les arrêtés visés à l'article 1er, § 1er, et à l'article 3.

Enfin, le projet prévoit des mesures de contrôle (article 10 et 11) et des sanctions pénales (article 12).

2.1. Il résulte des définitions de "substances chimiques", de "préparations" et surtout de "produits" (1) figurant à l'article 2, 1° à 3°, du projet, que le régime en projet aurait un champ d'application extrêmement vaste : les mesures pouvant être prises par le Roi pourraient se rapporter à des produits des plus hétérogènes, tels que, par exemple, les engrais chimiques, les jouets, les tondeuses à

---

(1) Pour l'application de la loi en projet, il convient d'entendre par "produits" des "biens, biens meubles corporels ou immeubles par destination ou par incorporation, autres que les substances et préparations chimiques".

gazon, des voitures automobiles, les machines industrielles, les bulldozers et les ascenseurs ...

La seule restriction apportée en l'espèce résulte de l'article 1er, § 2, du projet, aux termes duquel l'autorisation de fixer des normes uniformes ne vaut pas "pour des substances, préparations ou produits pour lesquels des normes peuvent être fixées par ou en vertu d'autres lois dans le but, notamment, de protéger la santé ou la sécurité de l'homme contre des produits dangereux ou malsains".

Au sujet du champ d'application de la réglementation en projet, l'exposé des motifs précise au sujet de l'article 1er, § 2, que le projet n'habilite pas le Roi à adopter des mesures "visant la santé ou la sécurité du consommateur direct", dans la mesure où "les législations en vigueur dans ce domaine (telles la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, la loi du 25 mars 1964 relative aux médicaments et la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits) permettent ... aux autorités nationales d'élaborer une politique des produits uniforme pour l'ensemble du pays".

Il ressort clairement du passage cité de l'exposé des motifs que la réglementation en projet est appelée à constituer la pierre angulaire d'une réglementation absolument générale en matière de normes de produits : le projet permettra, en effet, de fixer de telles normes pour tout produit pour lequel, sur la base de la législation exis-

tante, une telle mesure ne peut pas être prise à l'heure actuelle.

2.2. Le projet ne définit pas expressément la nature précise des "normes uniformes" que le Roi pourra fixer. La disposition de l'article 1er, § 1er, aux termes de laquelle ces normes sont fixées "dans le but de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire de la Belgique" est peu pertinente en l'espèce (1).

Il peut cependant se déduire des dispositions de l'article 3 du projet que les normes envisagées sont notamment celles relatives à la composition des substances, préparations et produits visés, à leurs caractéristiques techniques, aux mesures de sécurité, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage, etc ...

Toutefois, sans précision expresse de la nature des normes à fixer, le contrôle de la légalité des mesures qui seront prises sur la base de l'article 1er, § 1er, du projet devient pour ainsi dire impossible.

Dans un souci de compatibilité avec la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, opérée par la Constitution, il conviendrait, dans

---

(1) Cette disposition paraît d'ailleurs ne pas devoir constituer la concrétisation des objectifs en vue desquels le Roi peut faire usage de la compétence qui lui est attribuée, mais devoir servir plutôt de justification de la compétence de l'autorité nationale pour intervenir en la matière par la voie réglementaire (voir 3 ci-dessous).

la mesure du possible, d'inscrire dans la loi elle-même les limites de l'attribution de pouvoir. Il y aurait lieu d'y procéder en indiquant concrètement dans quelles circonstances il peut être fait usage du pouvoir consenti et en disposant, au moins dans les grandes lignes, en quoi pourront consister les mesures à prendre et quelles sont les fins auxquelles il peut être fait usage de ce pouvoir.

L'objection de principe relative à l'absence de la précision requise des habilitations données au Roi n'est pas énervée par la prescription de l'article 13 du projet, aux termes duquel les arrêtés d'exécution intervenus sont abrogés de plein droit s'ils ne sont pas confirmés par la loi dans les douze mois (1) : la confirmation éventuelle par le législateur ou - à défaut de cette confirmation - l'abrogation de plein droit n'empêchent pas que ces arrêtés, dont la légalité est ex hypothesi incertaine, aient néanmoins été en vigueur pendant un délai de douze mois au plus.

3. Le projet n'étant rien de plus que l'ébauche d'une réglementation qui n'acquerra un contenu concrètement évaluable qu'au stade des arrêtés d'exécution, et compte

---

(1) La prescription susvisée, manifestement inspirée de dispositions semblables figurant dans les lois attribuant des pouvoirs spéciaux au Roi, est plutôt inhabituelle dans une loi-cadre. En ce qui concerne les arrêtés de pouvoirs spéciaux, la confirmation par le législateur trouve sa justification dans le fait que ces arrêtés sont des mesures ayant force de loi et qui peuvent modifier, compléter ou abroger des lois existantes. Toutefois, cette justification ne vaut pas dans le cas d'arrêtés pris en exécution d'une loi-cadre, de tels arrêtés ayant une valeur non pas législative, mais purement réglementaire.

tenu notamment de l'absence de la précision requise quant à la portée des habilitations imparties au Roi (et qui a été soulignée ci-dessus), l'examen portant sur la compétence de l'autorité nationale pour édicter la réglementation en projet ne peut, dans le présent avis, être mené à terme dans de bonnes conditions et d'une manière définitive (1).

C'est avec cette réserve qu'il convient de lire les observations qui suivent.

3.1. Des éléments de réponse à la question de la compétence peuvent se trouver dans les dispositions du projet aux termes desquelles :

- les mesures d'exécution envisagées seront prises "dans le but de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire de la Belgique" (articles 1er, § 1er, 3 et 4).

- les substances, préparations et produits visés ne peuvent être mis sur le marché s'ils ne sont pas conformes aux normes visées à l'article 1er, normes qui peuvent être relatives notamment à la sécurité du consommateur (article 3, 1° et 3°).

---

(1) Il convient de formuler la même réserve en ce qui concerne la compatibilité de la réglementation en projet avec le droit C.E.E. A ce sujet, l'exposé des motifs (p. 2) contient l'observation évidente que le Roi "ne peut ... sur la base de la présente loi, instaurer aucun règlement de commerce qui risque d'entraver les échanges commerciaux entre les Etats membres de la Communauté européenne d'une façon contraire au droit de la C.E.E.".

Sur la base de ces éléments, le projet pourrait être considéré comme relatif à "la protection du consommateur" (1), au "droit de la concurrence et (au) droit des pratiques du commerce" ainsi que, peut-être en partie, à "la métrologie et (à) la normalisation", matières qui ont continué de relever de la compétence de l'autorité nationale en vertu de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2°, et alinéa 5, 4° et 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

3.2. Dans la mesure où les normes de produits visées dans le projet comprendraient également des normes spécifiques en matière d'hygiène de l'environnement (2) , il s'impose de tenir compte, lors de l'examen de la question de compétence, des dispositions de l'article 6, § 1er, II, 1°, et VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980.

3.2.1. Dans sa version originelle, l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 confiait "la protection de l'environnement" aux Régions, tout en disposant que celles-ci ne pouvaient exercer la compétence qui leur était ainsi attribuée que "dans le respect des normes légales générales et sectorielles" arrêtées par l'autorité nationale.

---

(1) Ainsi qi'il appert des travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2°, la compétence en matière de "protection du consommateur" porte notamment aussi sur la fixation de règles relatives "à la sécurité et à la qualité des produits" (Doc. parl., Chambre, n° 516/6-1988, p. 127).

(2) Il appert notamment de l'article 6 du projet que tel pourrait être le cas.

Depuis sa modification par la loi du 8 août 1988, l'article 6, § 1er, II, 1°, dispose toutefois que les Régions sont compétentes pour "la protection de l'environnement, en ce compris les normes générales et sectorielles, dans le respect des normes générales et sectorielles arrêtées par les autorités nationales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes".

La fixation des "normes générales et sectorielles" en vue de la protection de l'environnement ne constitue plus, désormais, une matière ressortissant à l'autorité nationale que "lorsqu'il n'existe pas de normes européennes" en la matière. En d'autres termes, le législateur spécial du 8 août 1988 a expressément attribué aux Régions la fixation de normes de l'espèce, portant exécution de directives européennes.

Les travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, II, 1°, précité, ne laissent subsister aucun doute sur le point de savoir si les "normes générales et sectorielles" comprennent également les "normes de produits". L'exposé des motifs déclare en effet, au sujet de la disposition précitée, que "par normes générales et sectorielles, il faut entendre les normes techniques ayant une portée juridique, telles les normes de qualité, les normes de produits ou encore les normes pour installations fixes" (Doc. parl., Chambre, n° 516/1-1988, p. 6 - voir dans le même sens le rapport de la Commission compétente de la Chambre - Doc. parl. Chambre, n° 516/6-1988, p. 72).

Il ressort de l'exposé des motifs, ainsi que de l'avis du Conseil d'Etat (Doc. parl., Chambre, n° 516/1-1988, p. 37) et de divers autres passages des documents

parlementaires que la notion de "norme de produits" doit être interprétée dans le sens qui lui a été donné par la Cour d'Arbitrage dans ses arrêts n° 47 du 25 février 1988 et n° 55 du 26 mai 1988. Des normes de produits sont, dès lors, des normes "qui fixent des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou nuisances à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit, ou spécifient les propriétés ou les modalités d'utilisation du produit; elles peuvent également inclure des spécifications relatives aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits" (considérant 3.B.3.b. de l'arrêt n° 47, et considérant 5.B.2.b. de l'arrêt n° 55).

Il paraît devoir résulter, dès lors, de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 que les normes de produits relatives à l'hygiène de l'environnement peuvent être fixées, non pas par l'autorité nationale, mais exclusivement par les Régions, pour autant du moins qu'il s'agisse de traduire dans le droit interne des normes européennes édictées en la matière.

Ce n'est qu'à défaut de telles normes européennes que l'autorité nationale reste compétente pour intervenir par la voie réglementaire. Conformément à l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, il convient au surplus d'associer les Exécutifs des Régions à l'élaboration de ces normes nationales.

3.2.2. La question se pose toutefois de savoir dans quelle mesure la compétence susvisée des Régions doit se voir imposer des restrictions, du fait que les Régions sont tenues de respecter les principes de la libre circulation des marchandises et l'union économique belge.

L'existence de ces restrictions fut soulignée une première fois dans l'arrêt de la Cour d'Arbitrage, n° 47, du 25 février 1988, qui énonce que l'exercice par une Communauté ou une Région de la compétence fiscale propre qui lui a été attribuée ne peut porter atteinte aux limites qui sont inhérentes à la conception globale de l'Etat, et ne peut entraver, dès lors, la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'Etat. L'arrêt précité considère la taxe sur l'eau, instaurée par le décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985, comme un droit de douane intérieur qui est contraire à la libre circulation des marchandises au sein d'un marché intégré et n'est pas compatible avec l'union économique voulue par la réforme des institutions.

L'obligation pour les composantes de respecter les principes précités de la libre circulation et de l'union économique et monétaire (U.E.M.) belge a été inscrit expressément à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifié par la loi du 8 août 1988. Aux termes de cette disposition, "en matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux".

Bien que cette disposition ne fasse état que des compétences régionales "en matière économique", et que des interventions en sens divers aient eu lieu à ce sujet au

cours des travaux préparatoires (1), il est admis d'une manière générale, compte tenu avant tout de la jurisprudence précitée de la Cour d'Arbritage, que l'obligation de respecter les principes de la libre circulation et de l'U.E.M. vaut également pour les compétences des Régions (et des Communautés) autres que purement économiques (voir, outre l'étude déjà citée de B. HAUBERT et P. VANDERNOOT, A. ALEN, "De bevoegheidsverdeling tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten - Enkele algemene bedenkingen na de derde staatshervorming", T.B.P., 1989, numéro spécial, p. 50; et B. JADOT, La Communauté économique européenne, l'Etat, la Région et la protection de l'environnement, J.T., 1988, p. 728, note 53, et p. 729).

En fixant des normes de produits pour l'hygiène de l'environnement, les Régions sont également tenues, dès lors, de respecter les principes exposés ci-dessus.

Etant donné que l'existence de normes de produits différenciées selon les Régions constituerait sans aucun doute un obstacle à la libre circulation des marchandises, il résulte en tout état de cause de ce qui précède qu'il n'appartient pas à une Région d'imposer unilatéralement pareille norme de produits pour l'hygiène de l'environnement (2).

---

(1) Voir à ce sujet B. HAUBERT et P. VANDERNOOT, La nouvelle loi de réformes institutionnelles du 8 août 1988, A.P.T. 1988, p. 241 et 242.

(2) Voir en ce sens l'avis n° L. 19.542/VR du 10 janvier 1990 des chambres réunies de la section de législation du Conseil d'Etat sur une proposition d'ordonnance "relative aux détergents" (Doc. Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, n° A-14/2 - 89/90).

Il ne saurait toutefois se déduire de la prescription portant - dans le but d'assurer le respect des principes de la libre circulation des marchandises et de l'U.E.M. - que les normes de produits doivent être uniformes dans l'ensemble du pays, que la compétence pour fixer des normes de produits pour l'hygiène de l'environnement ait été soustraite aux Régions pour être confiée à l'autorité nationale (1).

La thèse selon laquelle l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale - dans la mesure où il accorde aux Régions une compétence en matière de normes de produits - serait rendu inopérant par la prescription de ce même article 6, § 1er, VI, alinéa 3, tout d'abord, ne trouve aucun appui dans cette dernière disposition elle-même, qui précise, en effet, que les Régions continuent à "exercer" leurs compétences (fût-ce dans le respect des principes visés) et non pas que cette compétence est transférée à l'autorité nationale.

---

(1) Sur ce point également, les travaux préparatoires ne sont pas univoques :

- devant la Commission compétente de la Chambre, le Ministre des Réformes institutionnelles a fait la déclaration suivante : "Etant donné qu'un certain parallélisme est possible avec les dispositions relatives à l'U.E.M., les normes de produits sensu lato doivent relever de la compétence exclusive du pouvoir national" (Doc. parl., Chambre, n° 516/6 - 1988, p. 115);

- de son côté, le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles a déclaré à la Chambre : "Wat de produktnormen betreft, is het duidelijk dat hiervoor het Gewest bevoegd is, tenzij dit zou raken aan de Economische en Monetaire Unie" (Ann. parl., Chambre, 28 juillet 1988, p. 1388).

Au surplus, compte tenu notamment de la prescription de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi du 8 août 1988, il ne peut être soutenu que, dans l'optique du législateur spécial, l'exigence de fixer des réglementations uniformes - en vue de réaliser un marché intégré -, implique nécessairement la compétence de l'autorité nationale (quelque logique et efficace que cela puisse être) : en effet, le législateur spécial du 8 août 1988, par dérogation à ce qui était jusqu'alors la règle, a soustrait à l'autorité nationale, pour le confier aux Régions, le soin de transposer dans le droit interne belge des directives C.E., qui présentent invariablement, outre les aspects d'hygiène de l'environnement, une dimension économique (1).

3.2.3. De ce qui précède, il faudrait, semble-t-il, conclure dès lors qu'il y a lieu de formuler des réserves quant à la compétence de l'autorité nationale dans la mesure où le projet serait relatif aux normes de produits pour l'hygiène de l'environnement, devant être fixées en exécution de directives C.E.

---

(1) Il peut suffire de se référer, à cet égard, au préambule de la "directive-cadre" du Conseil des Communautés européennes du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (76/464/CEE), qui dispose (paragraphe 7) : "Considérant qu'une disparité entre les dispositions déjà applicables ou en cours de préparation dans les différents Etats membres en ce qui concerne le rejet de certaines substances dangereuses dans le milieu aquatique peut créer des conditions de concurrence inégales et avoir, de ce fait, une indice directe sur le fonctionnement du marché commun; qu'il convient donc de procéder dans ce domaine au rapprochement des législations prévu à l'article 100 du Traité;".

S'il est vrai que, dans l'état actuel de la législation, la compétence des Régions pour intervenir par la voie réglementaire en cette matière ne peut être exclue, cette compétence est cependant sujette à des limitations considérables, en ce sens que les normes fixées par les Régions doivent être compatibles avec les principes en matière de libre circulation des marchandises et en matière d'U.E.M., ce qui implique en d'autres termes, que les trois Régions doivent fixer des normes uniformes. Sauf dans les cas où il s'agit de la transposition en droit interne d'une directive C.E., qui ne laisse aucune latitude pour des réglementations différenciées (1), cette obligation de fixer des normes uniformes présuppose que les trois Régions y procèdent de commun accord, par exemple dans le cadre d'un accord de coopération conclu en application de l'article 92bis de la loi du 8 août 1980.

4. La disposition de l'article 9, § 2, du projet, aux termes de laquelle le Roi peut imposer une redevance pour toute intervention de l'administration liée à l'application de la loi en projet ou de ses arrêtés d'exécution, appelle les observations suivantes.

---

(1) Plus d'une fois, des directives fixant des normes de produits ont interdit aux Etats membres de fixer des normes plus sévères ou dérogatoires. C'est ainsi que, par exemple, l'article 3 de la directive du Conseil des Communautés européennes du 22 novembre 1973 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives aux détergents (73/404/CEE) interdit aux Etats membres, pour des motifs concernant la biodégradabilité et la toxicité des agents de surface, d'interdire, restreindre ou entraver la mise sur le marché ou l'emploi des détergents qui répondent aux dispositions de la directive.

Il est généralement admis qu'il ne peut être question de redevance que si l'imposition apparaît comme l'indemnisation pécuniaire d'un service accompli par l'autorité au profit du redevable considéré individuellement. Il doit dès lors y avoir une indemnisation de frais engagés et ces frais doivent avoir été occasionnés par un service rendu au redevable individuel de l'imposition. Au surplus, il doit exister une proportion raisonnable entre, d'une part, la valeur du service rendu et, d'autre part, la redevance imposée : en l'absence d'une telle indemnisation, la redevance perdrait son caractère indemnitaire et deviendrait de nature fiscale.

Conformément à l'article 113 de la Constitution, les cas dans lesquels une rétribution peut être exigée au profit de l'Etat sont fixés par la loi. Compte tenu du caractère indemnitaire de la rétribution, la loi peut charger le Roi d'en fixer le montant.

La disposition de l'article 9, § 2, aux termes de laquelle le Roi peut imposer une redevance pour "toute intervention de l'administration" peut difficilement être réputée conforme au régime constitutionnel rappelé ci-dessus : en effet, il ne ressort pas à suffisance de la disposition du projet dans quels cas précis la redevance peut être imposée, pas plus qu'il n'en ressort, dès lors, s'il s'agit effectivement de prestations accomplies par l'autorité au profit du redevable individuel de l'imposition.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Ainsi qu'il a déjà été signalé ci-dessus (observation générale 2.2.), la mention selon laquelle les normes visées dans la loi en projet (seront) "établies en vue de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire" n'est pas pertinente quand il s'agit de définir la nature de ces normes, et elle apparaît plutôt devoir justifier la compétence de l'autorité nationale pour intervenir en la matière par la voie normative.

Il conviendrait, dès lors, d'omettre de l'intitulé les mots cités, qui ne sont pas non plus pertinents, dès lors, pour préciser la teneur de la loi en projet. Le cas échéant, ces mots pourraient être remplacés par une formule traduisant les objectifs concrets poursuivis par la loi.

Articles 1er et 2.

La définition de notions utilisées dans une loi ou dans un règlement devrait figurer logiquement dans l'article 1er du texte concerné.

Il conviendrait, dès lors, d'intervertir les articles 1er et 2 du projet.

.../...

Il y aurait lieu d'adapter en conséquence les références à l'article 1er, figurant dans d'autres dispositions du projet (notamment à l'article 3, phrase introductive, et 1°, et à l'article 4, phrase introductive).

+

En ce qui concerne la définition extrêmement large des substances chimiques, préparations et produits auxquels la réglementation en projet sera applicable, l'on se reportera à l'observation générale 2.1.

+

A l'article 1er, § 1er (devenant l'article 2, § 1er), il conviendrait de remplacer les mots "Dans le but de sauvegarder l'union économique et l'unité monétaire de la Belgique" par une définition pertinente et précise des objectifs pousuivis en fixant ces normes (voir l'observation générale 2.2. et l'observation formulée ci-dessus au sujet de l'intitulé).

+

La disposition de l'article 1er, § 2, (devenant l'article 2, § 2), aux termes de laquelle pour des substances, préparations ou produits pour lesquels des normes peuvent être fixées par ou en vertu d'autres lois, le Roi ne peut fixer de "telles" normes, doit sans doute être comprise en ce sens que la compétence du Roi se trouve exclue, non pas lorsqu'en vertu d'autres lois, n'importe quelles normes peuvent être fixées pour les produits concernés, mais uniquement lorsque ces lois offrent un fondement légal pour la fixation de normes telles que celles envisagées par la loi en projet. Ce point devrait apparaître plus clairement du texte.

Il est à recommander, par ailleurs, de remplacer les mots "pour lesquels des normes peuvent être fixées par ou en vertu d'autres lois" par "pour lesquels des normes (telles que celles visées par la présente loi) ont été ou peuvent être fixées par ou en vertu d'autres lois".

Article 3.

Aux termes du 1° "le Roi peut ... réglementer ou interdire leur mise sur le marché, l'utilisation consécutive, l'importation et l'exportation, s'ils (les produits) ne sont pas conformes aux normes".

Il conviendrait d'adapter la rédaction de cette disposition de manière à faire ressortir clairement que le fait de ne pas être "conformes aux normes" constitue une

.../...

condition uniquement pour interdire la mise sur le marché, etc., non pas pour la réglementer.

+

Aux termes du 2°, le Roi peut "soumettre leur mise sur le marché et leur importation à une notification préalable ou à certains essais préalables, lorsqu'il s'agit de nouveaux produits ...".

Cette disposition a manifestement pour objet d'autoriser le Roi à instaurer un système selon lequel une licence doit être obtenue préalablement à la mise sur le marché ou à l'importation de nouveaux produits et dans lequel la délivrance de cette licence est soumise à la communication de renseignements déterminés ou à l'exécution de certains essais.

Cette intention devrait ressortir plus clairement du texte.

+

Au 3°, il y aurait lieu de préciser que les "critères de classification" visent les "critères relatifs

à la classification en catégories selon le danger qu'elles représentent", ainsi que le précise l'exposé des motifs.

+

Dans un souci de concordance avec le texte français, il y aurait lieu d'écrire dans le texte néerlandais du 4° : "normen vaststellen betreffende de verpakking, de etikettering, de merking en de certifiëring".

Article 4.

Dans le texte néerlandais du 1°, il conviendrait d'écrire "de frequentie" au lieu de "de regelmaat".

Article 5.

In fine de l'article, il y aurait lieu de remplacer les mots "sans pour autant exclure l'usage d'une langue supplémentaire" par une phrase distincte, qui pourrait être formulée comme suit : "Toutefois, l'emploi d'une ou de plusieurs autres langues n'est pas interdit".

Article 7.

La nature et la mission de la commission consultative appelée "Commission Produits" seraient mieux mises en évidence en intitulant la commission "Commission consultative en matière de normes de produits".

Article 9.

Aux termes du paragraphe 1er de cet article, "la recevabilité de la notification prévue à l'art. 3, 2°, des produits ... peut être assujettie à une redevance fixée par le Roi".

Compte tenu également de l'observation formulée ci-dessus à propos de l'article 3, 2°, il peut être proposé d'améliorer la rédaction de cette dispositon comme suit :

"Le Roi peut imposer une redevance pour la délivrance des licences visées à l'article 3, 2°".

+

En ce qui concerne le paragraphe 2, l'on se réfère à l'observation générale n° 4.

.../...

Article 12.

Le paragraphe 1er de cet article est formulé comme suit :

> "Sans préjudice de l'application de peines plus sévères fixées par le Code pénal, est puni d'un emprisonnement de huit jours à un an et d'une amende de cinq cents à cinq cent mille francs, ou de l'une de ces peines seulement, celui qui enfreint les dispositions de la présente loi ou de ses arrêtés d'exécution".

Afin de répondre aux prescriptions du droit constitutionnel et conventionnel (1) ainsi qu'aux principes généraux régissant la matière, il incombe au législateur d'indiquer avec une grande précision les comportements qu'il entend sanctionner et de fixer les peines qui peuvent être infligées du chef de l'infraction à chacune des obligations ou interdictions ainsi désignées.

La disposition citée du projet ne satisfait manifestement pas à ces exigences fondamentales, puisqu'elle qualifie d'infraction la violation de n'importe quelle disposition de la loi en projet, voire des arrêtés pris en exécution de celle-ci, et fixe pour toutes ces infractions un quantum uniforme de la peine.

Il y aurait lieu, dès lors, de revoir fondamentalement le paragraphe 1er.

---

(1) Notamment l'article 9 de la Constitution et l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Si le législateur entend déléguer au Roi sa compétence de sanctionner les infractions aux obligations et interdictions contenues dans les dispositions des arrêtés d'exécution, cette délégation devrait pour le moins être formulée comme elle l'est, par exemple, à l'article 20, § 3, de la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits, disposition qui impose au Roi de préciser, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les infractions et les peines applicables à chacune de celles-ci, étant entendu que la loi indique les limites minimums et maximums de la peine.

+

Rien ne s'oppose à l'omission des mots "sans préjudice de l'application de peines plus sévères fixées par le Code pénal", puisqu'ils n'ajoutent rien au droit pénal existant. En cas de concours, il incombe en effet au juge de ne prononcer que la peine la plus forte, cela conformément à la prescription de l'article 65 du Code pénal, article qui, aux termes du paragraphe 3 de l'article 12, est applicable aux infractions visées dans le projet.

+

L'observation formulée au sujet du paragraphe 1er est valable également pour la disposition du paragraphe 2, aux termes de laquelle "le tribunal peut, en outre (en cas de récidive dans les trois ans ?), ordonner la fermeture de l'établissement du condamné pendant un délai de huit jours à un an" : en ce qui concerne cette disposition également, il conviendrait d'indiquer avec précision quelle infraction, relative à "l'établissement" de la personne concernée, peut donner lieu à la fermeture visée.

Article 13.

Aux termes de cet article, "les arrêtés pris en exécution de la présente loi sont abrogés, s'ils ne sont pas confirmés par la loi dans les douze mois".

Il a déjà été signalé ci-dessus (observation générale 2.2.) que la confirmation d'arrêtés d'exécution réglementaires d'une loi-cadre est inhabituelle. La confirmation éventuelle de ces arrêtés royaux aura comme conséquence, en effet, que ces réglementations ne pourront plus être modifiées ou abrogées que par le législateur.

En ordre subsidiaire, il peut être remarqué au surplus, en ce qui concerne la disposition en projet, qu'il y aurait lieu de préciser quels arrêtés d'exécution sont visés en l'espèce : il semble pouvoir se déduire du commentaire relatif à l'article 13 dans l'exposé des motifs que

seuls les arrêtés fixant des "normes uniformes" tomberaient sous l'application de l'article 13, en d'autres termes, uniquement les arrêtés pris en application de l'article 1er du projet et non ceux qui peuvent être pris sur la base des articles 3, 4, 5, 6, 7, 9 et 10.

Il conviendrait, enfin, de préciser également, à quelle date prend cours le délai de douze mois dans lequel la confirmation visée devra avoir lieu : la date à laquelle sont pris les arrêtés d'exécution, celle de leur publication, ou encore, celle de leur entrée en vigueur.

De verenigde kamers waren samengesteld uit

Les chambres réunies étaient composées de

de Heren Messieurs :	J. NIMMEGEERS,	staatsraad - voorzitter, conseiller d'Etat - président,
	P. FINCOEUR, C.-L. CLOSSET, W. DEROOVER,	staatsraden, conseillers d'Etat,
Mevrouw Madame :	S. VANDERHAEGEN,	
de Heer Monsieur :	R. ANDERSEN,	
de Heren Messieurs :	J. GIJSSELS, J. DE GAVRE, F. DELPEREE, J. HERBOTS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouwen Mesdames :	R. DEROY, F. LIEVENS,	griffiers. greffiers.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

De verslagen werden uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur, en door Mevr. A. DEBUSSCHERE, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Les rapports ont été présentés par M. P. DEPUYDT, auditeur, et par Mme A. DEBUSSCHERE, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

R. DEROY.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.

De achtste kamer was samengesteld uit

de Heer : J. NIMMEGEERS,
Monsieur :

de Heer : W. DEROOVER,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : J. GIJSSELS,
Messieurs : J. HERBOTS,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La huitième chambre était composée de

staatsraad - voorzitter,
conseiller d'Etat - président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. NIMMEGEERS.