



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.044/1
van 24 oktober 2022

avis 72.044/1
du 24 octobre 2022

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot
wijziging van de wet van
21 december 1998 betreffende
de productnormen ter
bevordering van duurzame
productie- en
consumptiepatronen en ter
bescherming van het
leefmilieu, de
volksgezondheid en de
werknemers’

un avant-projet de loi
‘modifiant la loi du
21 décembre 1998 relative aux
normes de produits ayant pour
but la promotion de modes de
production et de
consommation durables et la
protection de l’environnement,
de la santé et des travailleurs’

Op 25 juli 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 8 september 2022,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 oktober 2022. 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 Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 oktober 2022.

*

Le 25 juillet 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 8 septembre 2022 ^(**), sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 6 octobre 2022. 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 Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 octobre 2022.

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet wijzigt enerzijds de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’ (hierna: productnormenwet) en anderzijds de organieke wet van 27 december 1990 ‘houdende oprichting van begrotingsfondsen’.

Het merendeel van de bepalingen beoogt uitvoering te geven aan verordening (EU) 2019/1020 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘betreffende markttoezicht en conformiteit van producten en tot wijziging van Richtlijn 2004/42/EG en de Verordeningen (EG) nr. 765/2008 en (EU) nr. 305/2011’.

Hiertoe worden aan de met toezicht belaste personen instrumenten verleend waarmee zij ook opsporingswerk kunnen verrichten en de handhaving versterken.

Daarnaast wordt ook deels uitvoering gegeven aan verordeningen (EU) 2016/1628², (EU) 2017/852³, (EU) 2019/1021⁴ en (EU) 2020/740⁵. Concreet worden sancties vastgesteld voor overtredingen van hun bepalingen (artikel 13 van het voorontwerp) en worden bijkomende controlebevoegdheden gegeven aan de ambtenaren belast met de marktcontrole op motorvoertuigen en hun onderdelen om gevolg te geven aan artikel 11.3 van verordening (EU) 2020/740 (artikel 9).

Verder worden de definities gewijzigd en aangevuld om aan te sluiten bij richtlijn (EU) 2018/852 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘tot wijziging van Richtlijn 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval’ (artikel 2).

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

² Verordening (EU) 2016/1628 van het Europees Parlement en de Raad van 14 september 2016 ‘inzake voorschriften met betrekking tot emissiegrenswaarden voor verontreinigende gassen en deeltjes en typegoedkeuring voor in niet voor de weg bestemde mobiele machines gemonteerde interne verbrandingsmotoren, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1024/2012 en (EU) nr. 167/2013, en tot wijziging en intrekking van Richtlijn 97/68/EG’.

³ Verordening (EU) 2017/852 van het Europees Parlement en de Raad van 17 mei 2017 ‘betreffende kwik en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1102/2008’.

⁴ Verordening (EU) 2019/1021 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 ‘betreffende persistente organische verontreinigende stoffen’.

⁵ Verordening (EU) 2020/740 van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 2020 ‘inzake de etikettering van banden met betrekking tot hun brandstofefficiëntie en andere parameters, tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1369 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1222/2009’.

Ten slotte worden de dwangsommen bedoeld in artikel 16, § 1^{ter}, van de productnormenwet als ontvangst toegewezen aan het Fonds voor de grondstoffen en de producten. Hiertoe wordt de tabel bij de organieke wet van 27 december 1990 gewijzigd (artikel 19).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Verordening 2019/1020 heeft tot doel de goede werking van de interne markt en het markttoezicht te verbeteren voor producten die onder de harmonisatiewetgeving van de Unie vallen (de lijst ervan bevindt zich in bijlage I bij deze verordening). Ze bevat regels en procedures voor de marktdeelnemers en tekent een kader uit voor samenwerking met deze marktdeelnemers en voor de controles op de producten wanneer zij de markt van de Unie binnenkomen (artikel 1 van verordening 2019/1020).

Uit de door de gemachtigde aan de Raad van State overgemaakte concordantietabel, blijkt dat de ontworpen regeling uitvoering geeft aan de artikelen 3 (definities), 6 (verkoop op afstand), 9 (gezamenlijke activiteiten ter bevordering van conformiteit), 11 (activiteiten van markttoezichtautoriteiten), 14 (bevoegdheden van markttoezichtautoriteiten), 15 (verhaal van kosten door markttoezichtautoriteiten), 16 (markttoezichtmaatregelen), 19 (producten die een ernstig risico vormen), 22 (wederzijdse bijstand) en 23 (verzoeken om handhavingsmaatregelen) van verordening 2019/1020.

3.1. Een “markttoezichtautoriteit” wordt door artikel 3.4 van verordening 2019/1020 omschreven als “een autoriteit die krachtens artikel 10 door een lidstaat is aangewezen als verantwoordelijk voor het uitvoeren van markttoezicht op het grondgebied van die lidstaat.”

Artikel 10.1 tot 10.3 van deze verordening luidt:

“1. De lidstaten organiseren en verrichten markttoezicht, zoals bepaald in deze verordening.

2. Voor de toepassing van lid 1 van dit artikel wijst elke lidstaat op zijn grondgebied een of meer markttoezichtautoriteiten aan. Elke lidstaat stelt de Commissie en de andere lidstaten met behulp van het in artikel 34 bedoelde informatie- en communicatiesysteem in kennis van zijn markttoezichtautoriteiten en de bevoegdheidsgebieden van elk van die autoriteiten.

3. Elke lidstaat wijst één verbindingsbureau aan.”

De memorie van toelichting geeft aangaande de conformiteit van de ontworpen regeling met artikel 10.2 van verordening 2019/1020 de volgende duiding:

“Door de Koning aangewezen personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (in de praktijk personeelsleden van de dienst Federale Milieu-Inspectie) zijn reeds door een reeds bestaande bepaling in artikel 15 WPN aangewezen voor toezicht en controle op de productwetgeving bedoeld in de Verordening 2019/1020. Door deze aanwijzing aan de Europese Commissie en de lidstaten conform artikel 10(2) van de Verordening 2019/1020

mee te delen, krijgt de dienst Federale Milieu-Inspectie zichtbaarheid als ‘markttoezichtautoriteit’ (MTA) in de zin van de Verordening 2019/1020.”

Artikel 15, § 1, eerste lid, van de productnormenwet machtigt de Koning om toezichtpersoneel aan te wijzen van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu.⁶

Daarnaast machtigt artikel 15, § 1, derde lid, van de voormelde wet, de Koning om, na overleg in Ministerraad, ook andere ambtenaren of personen aan te wijzen.

Wanneer deze personen – die niet van de FOD Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu hoeven te zijn – ook als markttoezichtautoriteit in de zin van verordening 2019/1020 worden aangewezen, dient erover te worden gewaakt dat ook deze personen als markttoezichtautoriteit bij de Commissie worden aangemeld.

3.2. De concrete reikwijdte van de verordening 2019/1020 *ratione materiae* wordt bepaald door de in bijlage I bij deze verordening opgenomen lijst.

De memorie van toelichting stelt met betrekking tot de (aanvullende) bevoegdheden waarin wordt voorzien voor de markttoezichthouders, het volgende verplicht uit hoofde van artikel 14 van verordening 2019/1020:

“Artikel 16 van de WPN bevat reeds een lijst van bevoegdheden die worden aangewend voor de productwetgeving in kwestie. Deze lijst werd bijgevolg aangevuld met ontbrekende bevoegdheden. Hierbij werd ervoor gekozen dat deze aanpassingen ook voor andere productwetgevingen van de WPN gelden (productwetgevingen die niet onder de Verordening 2019/1020 vallen), voor de uniformiteit van de handavingsprocedure.”

Uit de gekozen werkwijze volgt dat de regelgeving geldt voor de producten die vallen onder de productnormenwet en die reikwijdte verschilt van de reikwijdte van verordening 2019/1020 zoals bepaald in bijlage I ervan. Bijgevolg wordt met voorliggend voorontwerp uitvoering gegeven aan de verordening voor de producten die onder de productnormenwet vallen.

Om voor alle producten die onder deze verordening vallen op correcte wijze uitvoering te verlenen aan verordening 2019/1020, dient bovendien te worden nagegaan of nog andere regelgeving een aanpassing vereist.⁷

4. Het voorontwerp behoeft nog een grondig nazicht met het oog op het wegwerken van onjuistheden en van discrepanties tussen de Nederlandse en de Franse tekst ervan.⁸

⁶ Zie bijv. koninklijk besluit van 16 november 2000 ‘tot aanduiding van de ambtenaren van de Dienst voor het Leefmilieu die belast zijn met toezichtsopdrachten’.

⁷ Zo lijken niet alle verordeningen en richtlijnen die worden opgesomd in bijlage I van de markttoezichtverordening binnen de werkingssfeer van de WPN te vallen.

⁸ In het ontworpen artikel 15, § 2bis, tweede lid, van de productnormenwet (artikel 7, d, van het voorontwerp) dient in de Franse tekst de notie “strikt noodzakelijk” te worden toegevoegd.

In het ontworpen artikel 15, § 2bis, laatste lid, van de productnormenwet (artikel 7, d, van het voorontwerp) hantere men in de Nederlandse versie dezelfde term, met name “proces-verbaal van monsternaming” of “proces-verbaal van monsterneming”.

BIJZONDERE OPMERKINGENArtikel 4

5. Luidens het ontworpen artikel 5, § 6, van de productnormenwet kunnen de krachtens de paragrafen 3 en 4 van dat artikel genomen voorlopige maatregelen worden omgezet in een definitieve maatregel.

Overeenkomstig artikel 5, §§ 3 en 4, van de productnormenwet kan de bevoegde minister, wanneer één of meerdere producten een ernstig en dringend gevaar betekenen voor de volksgezondheid (§ 3) of het leefmilieu (§ 4), bij een met redenen omkleed besluit en zonder de in deze wet en haar uitvoeringsbesluiten voorgeschreven adviezen in te winnen, voorlopige maatregelen nemen die beletten dat ze nog gebruikt worden (§ 3) en nog op de markt worden gebracht of blijven (§§ 3 en 4).

Gevraagd hoe de omzetting in een definitieve maatregel gebeurt, antwoordde de gemachtigde:

“De krachtens de paragrafen 3 en 4 genomen voorlopige maatregelen bedoeld in artikel 4,4° betreffen besluiten genomen door de daartoe bevoegde ministers (ministeriele besluiten). Het gaat over uitvoerende detailmaatregelen/maatregelen van individuele aard, met betrekking tot specifieke producten die een ernstig en dringend gevaar vormen. Bijvoorbeeld: ministerieel besluit van 9 februari 2015 houdende het verbod tot het op de markt brengen en het gebruiken van het product POR CZ en van het product Viking ontkalken Kireç Cözücü. Link naar het MB: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/bsluit/2015/02/09/2015024059/justel>

De procedure die gevolgd wordt, is deze van de ministeriele besluiten. Procedurele rechten van marktdeelnemers worden gewaarborgd door de toepassing van de bepalingen van artikel 18 van de Verordening (ze gelden rechtsreeks).”

Uit dit antwoord volgt dat de omzetting in een permanente maatregel gebeurt bij ministerieel besluit.

Het ontworpen artikel 16, § 1, tweede lid, 2°, van de productnormenwet (artikel 10, b), van het voorontwerp) dient in de Franse en Nederlandse versie identiek te worden geformuleerd.

Waar in de ontworpen artikelen 16, § 1bis, eerste lid, 2°, en 17bis, eerste en tweede lid, van de productnormenwet (artikelen 10, d, en 14 van het voorontwerp) in de Nederlandse tekst de term “verslag van vaststelling” voorkomt, gebruikt de Franse tekst respectievelijk de term “procès-verbal d'établissement” en “rapport de constatation”. De gemachtigde heeft dienaangaande laten weten dat in de Franse tekst van artikel 10, d), van het voorontwerp de term “rapport de constatation” moet gehanteerd worden.

Ook in het ontworpen artikel 16, § 1sexies, van de productnormenwet (artikel 10, d), van het voorontwerp) verschillen de beide taalversies. De gemachtigde heeft laten weten dat de Nederlandse tekst de bron-versie is. Men stemme bijgevolg de Franse tekst hierop af.

In de Nederlandse en Franse tekst van artikel 14, 2°, van het voorontwerp dient de notie “artikel 9, § 2, 4” te worden vervangen door de notie “artikel 9, §§ 2 of 4”.

Daargelaten de vaststelling dat met het permanent maken van een voorlopige maatregel door middel van een ministerieel besluit het inwinnen van de in de productnormenwet en haar uitvoeringsbesluiten voorgeschreven adviezen wordt omzeild, dient daarenboven te worden benadrukt dat de omzetting in een permanente maatregel geen aangelegenheid is van bijkomstige of detailmatige aard zodat dient te worden opgemerkt dat deze maatregel bij koninklijk besluit moet worden genomen, nu de verordenende bevoegdheid krachtens de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening der staatsmachten immers in de eerste plaats aan de Koning toekomt.

Artikel 7

6.1. Dit artikel wijzigt artikel 15 van de productnormenwet. De daden die de inspecteurs kunnen stellen, worden verduidelijkt en aangevuld. Er dient te worden opgemerkt dat erover moet worden gewaakt dat dergelijke bevoegdheden, naargelang hun ingrijpend karakter, ook gepaard moeten gaan met de nodige rechtswaarborgen.

6.2.1. Het ontworpen artikel 15, § 2, 7°, van de productnormenwet (artikel 7, b), van het voorontwerp) maakt melding van “informatie verkregen als gevolg van gezamenlijke activiteiten”.

De memorie van toelichting geeft aan dat het gaat om “informatie verkregen als gevolg van ‘gezamenlijke activiteiten’ met organisaties die marktdeelnemers of eindgebruikers vertegenwoordigen”.

Het verdient aanbeveling de ontworpen bepaling op dat punt te verduidelijken.

6.2.2. Nu de term “overtreder” wordt gehanteerd in de ontworpen bepaling, kan men zich afvragen of een proces-verbaal van overtreding moet zijn opgesteld vooraleer tot verhoor kan worden overgegaan, of dat proces-verbaal moet zijn bezorgd aan de overtreder vooraleer tot verhoor kan worden overgegaan, dan wel of hieruit volgt dat een verslag van vaststelling volstaat om tot verhoor te kunnen overgaan en of dat verslag moet zijn bezorgd aan de overtreder vooraleer tot verhoor kan worden overgegaan. Voorts rijst de vraag wat de omvang is van “elk ander nuttig verhoor” en wat precies wordt verstaan onder de notie “verhoor”. De gemachtigde beantwoordde deze vragen als volgt:

“De voorgestelde wijzigingen worden ontworpen naar analogie met art.7, §2 vierde lid van de CITES-wet (de wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973 alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979), waarin de controleambtenaren een bevoegdheid krijgen te ‘kunnen overgaan tot alle nuttige vaststellingen, onder andere door over te gaan tot het verhoor van de betrokkene en tot elk ander nuttig verhoor’.

Ieder verhoor dat met toepassing van een dergelijke bepaling door controleambtenaren zal worden afgenomen, zal de Salduz-wetgeving eerbiedigen. Hiervoor zal een aangepast beleid ontwikkeld worden.”

Het verdient aanbeveling een meer uitgewerkte regeling in de ontworpen bepaling op te nemen, met meer duidelijkheid over de vereisten en rechtswaarborgen die van toepassing zijn op het verhoor.

6.3. Gevraagd wanneer met toepassing van het ontworpen artikel 15, § 2*bis*, vijfde lid, van de productnormenwet (artikel 7, d), van het voorontwerp) een verslag van vaststelling moet worden opgemaakt en wanneer een proces-verbaal van overtreding, antwoordde de gemachtigde:

“Een verslag van vaststelling (gepaard gaand met een bevel tot een corrigerende actie), vervangt het instrument van waarschuwing. Het wordt gebruikt in dezelfde situaties als de waarschuwing, voor lichte overtredingen met een beperkte impact, naar de inschatting van de controleambtenaar, met uitzondering van overtredingen beschreven in het derde lid van art.17*bis* van de WPN, waarvoor een overtreding enkel met een proces-verbaal kan worden vastgesteld. De bedoeling van art.17*bis* WPN (in zijn actuele en in de ontworpen redactie), is aan de toezichthouders een zogenaamde afhandelingsbevoegdheid te verlenen, die onder meer de algemene kennisgevingsverplichting (met verbalisering) voorzien in artikel 29, eerste lid Wetboek van Strafvordering on hold zet. Indien er geen gevolg wordt gegeven aan een bevel tot een corrigerende actie (gepaard gaand met het verslag van overtreding) wordt een proces-verbaal opgesteld (conform ontworpen bepalingen van art.16 §1*bis* WPN).”

De Raad van State, afdeling Wetgeving, neemt akte van deze toelichting.

Artikel 10

7.1. Het ontworpen 16, §§ 1, tweede lid, 1*bis* en 1*ter*, van de productnormenwet (artikel 10, b) en d), van het voorontwerp) maakt het mogelijk dat de toezichtsambtenaren bedoeld in de artikelen 15, § 1, eerste lid, 15*quater*, eerste lid, en 15*quinquies*, eerste lid, van dezelfde wet een bevel tot corrigerende maatregelen kunnen opleggen, al dan niet op straffe van een dwangsom. Hierbij worden de corrigerende maatregelen opgesomd en wordt het maximumbedrag van de dwangsom vastgesteld, met name 500.000 euro.

Volgens de meegedeelde concordantietabel wordt met artikel 10, b) tot d), van het voorontwerp uitvoering gegeven aan artikel 14.1 en 14.4, g) en h), van verordening 2019/1020, maar worden in de ontworpen bepalingen concretisering en aangebracht waarvan de dwangsom er één is en waarvan artikel 14 van de verordening geen melding maakt.

De ontworpen regeling impliceert dat ambtenaren een dwangsom kunnen opleggen en niet de rechter. Enkel voor de corrigerende maatregelen in relatie tot online aangeboden producten is er in een bevestiging voorzien binnen 48 uur door het openbaar ministerie (artikel 10, d), van het voorontwerp – ontworpen artikel 16, § 1*bis*, derde lid, tweede streepje, van de productnormenwet).

De vraag rijst of de ontworpen regeling geen bevoegdheid, welke normaliter aan de rechter toebehoort, aan de uitvoerende macht toekent. Er dient immers op te worden gewezen dat het opleggen van een dwangsom een preventief en repressief of dwingend karakter heeft, eerder dan het karakter van een veiligheidsmaatregel. Gelet daarop belet de internrechtelijke kwalificatie als ‘dwangsom’ niet dat de bedoelde maatregel toch als een sanctie of een strafvervolgning zou kunnen worden gekwalificeerd, ook wegens het relatief aanzienlijke maximumbedrag van de in de

ontworpen regeling geregelde dwangsom. In dat geval dienen een aantal rechtsbeschermende bepalingen van toepassing te zijn.⁹

Bijgevolg moet minstens in het recht op toegang tot een rechter die beschikt over een beoordelingsbevoegdheid met volle rechtsmacht (artikel 6 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens) worden voorzien om de ontworpen maatregel tot het opleggen van een dwangsom (opschortend) te kunnen aanvechten.

Het spreekt voor zich dat de ontworpen regeling, ook wat het opleggen van corrigerende maatregelen betreft, de proceswaarborgen en de toegang tot de rechter afdoende zal dienen te waarborgen.

7.2. Luidens het ontworpen artikel 16, § 1^{ter}, laatste lid, van de productnormenwet (artikel 10, d), van het voorontwerp) bepalen de Minister tot wiens bevoegdheid het Leefmilieu behoort en de Minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid behoort, de nadere regels voor de dwangsom wat neerkomt op een delegatie van regelgevende bevoegdheid.

De verordenende bevoegdheid komt evenwel krachtens de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening der staatsmachten in de eerste plaats toe aan de Koning. Weliswaar is niet onverenigbaar met die beginselen, een delegatie aan een minister van bevoegdheden van louter bijkomstige of detailmatige aard, maar zulks neemt niet weg dat het dan in principe de Koning toekomt om zulk een delegatie van louter bijkomstige of detailmatige aard te verlenen en niet de wetgever. Een rechtstreekse delegatie van zulke bevoegdheden aan een minister komt immers in principe neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet) toebehoort.

Een rechtstreekse delegatie van de wetgever aan de uitvoerende macht [lees: de minister] is niet enkel in strijd met artikel 37 van de Grondwet, maar leidt ook tot heel wat praktische problemen die aanleiding kunnen geven tot rechtsonzekerheid. Naast de aangelegenheden die door de wetgever aan een minister werden gedelegeerd (en die strikt moeten worden geïnterpreteerd), blijft de Koning immers op basis van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid overeenkomstig artikel 108 van de Grondwet voor het overige bevoegd om te voorzien in de uitvoering van de wet. Dit geeft in de praktijk vaak aanleiding tot onduidelijkheid en betwistingen over de vraag of bepaalde (deel)aspecten vervolgens door de Koning dan wel door de minister dienen te worden geregeld, evenals tot een diffuus en moeilijk toegankelijk rechtskader dat over zowel koninklijke als ministeriële besluiten verspreid ligt.

De delegaties van regelgevende bevoegdheid aan de voornoemde ministers dienen bijgevolg telkens te worden vervangen door een delegatie aan de Koning.

⁹ Vgl. adv. RvS 53.846/1/V van 23 november 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 7 februari 2014 'houdende diverse bepalingen inzake dierenwelzijn, internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten en diergezondheid', *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3104/1.

Artikel 14

8.1. Artikel 14 van het voorontwerp wijzigt artikel 17bis van de productnormenwet en vervangt het bestaande instrument van een waarschuwing door twee opeenvolgende instrumenten, met name een verslag van vaststelling gevolgd door een bevel tot corrigerende maatregelen. Aldus wordt afgeweken van de ambtelijke aangifteplicht waarin artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering voorziet in geval van een misdrijf.

Dienaangaande werd door de gemachtigde de volgende duiding gegeven:

“- De ontworpen wijzigingen veranderen niets aan het eerder in de wet voorziene uitstel van kennisgeving aan het OM, bij de eerder ingevoerde waarschuwingsprocedure. Voor de vraag over het respect van het gelijkheidsbeginsel, verwijzen we naar de parlementaire werkzaamheden bij voorafgaande wetwijzigingen (zie de volgende alinea)

Ter info: De waarschuwingsprocedure werd ingevoerd bij de wet van 28/03/2003 tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid. In het document van de Kamer van Volksvertegenwoordigers nr.50-2141/001 (parlementaire voorbereidingen van de bovengenoemde wet van 28/03/2003) staat: *‘De ervaringen in andere wetgevingen zoals bepaalde inzake economische misdrijven en deze van de Wet van 11 juli 1969 met het systeem van de waarschuwingsprocedure hebben aangetoond dat dit een nuttig instrument is om, vooral in het geval van lichtere inbreuken, toch een afdoende naleving van de reglementering af te dwingen zonder daarom steeds tot verbalisering te moeten overgaan. Het gebruik van de waarschuwingsprocedure blijft echter facultatief en is afhankelijk van het oordeel van de personen aangewezen overeenkomstig artikel 15 van de wet.’*

- De ontworpen wijzigingen veranderen het instrument slechts in één opzicht: een uitdrukkelijke uitnodiging om zich in orde te stellen die in de waarschuwing dient te worden opgenomen, wordt vervangen door een bevel tot corrigerende actie, om de redenen uitgelegd in de toelichtingen bij het wetsontwerp.

- Het feit dat bij lichte overtredingen met een waarschuwingsprocedure (of als gevolg van de ontworpen wijzigingen met een verslag van vaststelling, gekoppeld aan een bevel tot corrigerende actie) gestart kon worden, betekent niet dat overtredingen van de wet worden geminimaliseerd: de sancties dienen altijd evenredig te zijn aan de zwaarte van de overtreding en aan de herhaling ervan.

- Het strafrecht is een schuldstrafrecht, waar naast een materieel element ook een moreel element aanwezig behoort te zijn opdat er van een misdrijf sprake zou zijn (gevestigde cassatierechtspraak). Goede en slechte wil in de uitvoering van een uitnodiging om iets te doen (zoals vereist in de waarschuwing), of van een bevel tot het nemen van corrigerende maatregelen beïnvloeden niet enkel de ernst van de feiten maar ook de schuldfactor.”

Er dient te worden opgemerkt dat noch in de memorie van toelichting, noch in de door de gemachtigde gegeven duiding enige toelichting, laat staan verantwoording wordt verschaft omtrent de verhouding van de ontworpen regeling tot de in artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering vervatte aangifteplicht, waarvan men beoogt af te wijken. Hieraan dient te worden verholpen teneinde deze verhouding duidelijk te maken.

8.2. Artikel 14, 2°, van het voorontwerp somt de artikelen van de REACH-verordening¹⁰ op waarvoor er geen “verslag van vaststelling” kan worden opgesteld maar onmiddellijk een proces-verbaal.

De artikelen 10 en 12, §§ 1 of 3, van de REACH-verordening worden niet vermeld in artikel 17 van de productnormenwet dat de straffen bepaalt. Bijgevolg is niet duidelijk waarom deze bepalingen precies in artikel 14 van het voorontwerp worden vermeld. De coherentie van de regelgeving dient te worden nagekeken en zo nodig dient artikel 14 te worden aangepast.

*

¹⁰ Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 ‘inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van Richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en Verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede Richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de Richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie’.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique ¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis modifie, d'une part, la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs' (ci-après : loi relative aux normes de produits) et, d'autre part, la loi du 27 décembre 1990 'organique créant des fonds budgétaires'.

La plupart des dispositions visent à donner exécution au règlement (UE) 2019/1020 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 'sur la surveillance du marché et la conformité des produits, et modifiant la directive 2004/42/CE et les règlements (CE) n° 765/2008 et (UE) n° 305/2011'.

À cet effet, les personnes chargées de la surveillance sont dotées d'instruments leur permettant également d'effectuer un travail d'enquête et de renforcer l'exécution.

Par ailleurs, il est aussi partiellement donné exécution aux règlements (UE) 2016/1628 ², (UE) 2017/852 ³, (UE) 2019/1021 ⁴ et (UE) 2020/740 ⁵. Concrètement, des sanctions sont fixées pour les infractions à leurs dispositions (article 13 de l'avant-projet) et des pouvoirs de contrôle supplémentaires sont accordés aux agents chargés du contrôle du marché des véhicules à moteur et leurs composants pour donner suite à l'article 11.3 du règlement (UE) 2020/740 (article 9).

Ensuite, les définitions sont modifiées et complétées en vue de se conformer à la directive (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 'modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages' (article 2).

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

² Règlement (UE) 2016/1628 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 'relatif aux exigences concernant les limites d'émission pour les gaz polluants et les particules polluantes et la réception par type pour les moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers, modifiant les règlements (UE) n° 1024/2012 et (UE) n° 167/2013 et modifiant et abrogeant la directive 97/68/CE'.

³ Règlement (UE) 2017/852 du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2017 'relatif au mercure et abrogeant le règlement (CE) n° 1102/2008'.

⁴ Règlement (UE) 2019/1021 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 'concernant les polluants organiques persistants'.

⁵ Règlement (UE) 2020/740 du Parlement européen et du Conseil du 25 mai 2020 'sur l'étiquetage des pneumatiques en relation avec l'efficacité en carburant et d'autres paramètres, modifiant le règlement (UE) 2017/1369 et abrogeant le règlement (CE) n° 1222/2009'.

Enfin, les astreintes visées à l'article 16, § 1^{er}*ter*, de la loi relative aux normes de produits sont affectées comme recettes au Fonds pour les matières premières et les produits. À cet effet, le tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 est modifié (article 19).

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Le règlement 2019/1020 a pour but d'améliorer le bon fonctionnement du marché interne et la surveillance du marché des produits couverts par la législation d'harmonisation de l'Union (leur liste figure dans l'annexe I de ce règlement). Il établit des règles et des procédures pour les opérateurs économiques et crée un cadre pour la coopération avec ces derniers ainsi que pour les contrôles sur les produits entrant sur le marché de l'Union (article premier du règlement 2019/1020).

Il ressort du tableau de concordance transmis au Conseil d'État par le délégué que la réglementation en projet donne exécution aux articles 3 (définitions), 6 (ventes à distance), 9 (activités conjointes visant à promouvoir le respect de la législation), 11 (activités des autorités de surveillance du marché), 14 (pouvoirs des autorités de surveillance du marché), 15 (recouvrement des coûts par les autorités de surveillance du marché), 16 (mesures de surveillance du marché), 19 (produits présentant un risque grave), 22 (assistance mutuelle) et 23 (demandes de mesures exécutoires) du règlement 2019/1020.

3.1. Une « autorité de surveillance du marché » est définie par l'article 3.4 du règlement 2019/1020 comme : « une autorité désignée par un État membre en vertu de l'article 10 comme étant chargée d'assurer la surveillance du marché sur le territoire de ce dernier ».

L'article 10.1 à 10.3 de ce règlement s'énonce :

« 1. Les États membres organisent et assurent la surveillance du marché comme cela est prévu par le présent règlement.

2. Aux fins du paragraphe 1 du présent article, chaque État membre désigne une ou plusieurs autorités de surveillance du marché sur son territoire. Chaque État membre communique à la Commission ainsi qu'aux autres États membres le nom de ses autorités de surveillance du marché et les domaines de compétence de chacune de ces autorités au moyen du système d'information et de communication visé à l'article 34.

3. Chaque État membre désigne un bureau de liaison unique ».

Au sujet de la conformité de la réglementation en projet avec l'article 10.2 du règlement 2019/1020, l'exposé des motifs donne les précisions suivantes :

« Les membres du personnel du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne Alimentaire et Environnement, désignés par le Roi (en pratique les membres du personnel du service Inspection fédérale environnement) [ont] déjà été désigné[s] par le biais d'une disposition existante à l'article 15 de la LNP pour la surveillance et le contrôle de la législation des produits visés par le Règlement 2019/1020. En communiquant cette désignation à la Commission européenne et aux autres États membres, le service Inspection

fédérale environnement obtient la visibilité en tant que l'« Autorité de surveillance du marché » (ASM) au sens du Règlement 2019/1020 ».

L'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de loi relative aux normes de produits habilite le Roi à désigner le personnel de surveillance du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement ⁶.

Par ailleurs, l'article 15, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi précitée, habilite également le Roi à désigner, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, d'autres agents ou personnes.

Lorsque ces personnes – qui ne doivent pas nécessairement relever du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement – sont également désignées comme autorité de surveillance du marché au sens du règlement 2019/1020, il y a lieu de veiller à ce que ces personnes fassent en outre l'objet d'une notification en tant qu'autorité de surveillance du marché à la Commission.

3.2. La portée concrète du règlement 2019/1020 *ratione materiae* est déterminée par la liste reproduite dans l'annexe I jointe à ce règlement.

Au sujet des pouvoirs (supplémentaires) prévus pour les autorités de surveillance du marché, l'exposé des motifs, en vertu de l'article 14 du règlement 2019/1020, rend obligatoire ce qui suit :

« L'article 16 de la LNP contient déjà une liste des pouvoirs utilisés au niveau de la législation sur les produits en question. Cette liste a donc été complétée par les pouvoirs manquants. Il a été décidé que pour l'uniformité de la procédure d'application, ces modifications devraient également s'appliquer à d'autres législations sur les produits liées à la LNP (législations sur les produits non couvertes par le Règlement 2019/1020) ».

Il résulte de la méthode choisie que la réglementation s'applique aux produits couverts par la loi relative aux normes de produits et que cette portée diffère de celle du règlement 2019/1020, telle qu'elle est définie dans l'annexe I de celui-ci. Par conséquent, l'avant-projet à l'examen donne exécution au règlement pour les produits couverts par la loi relative aux normes de produits.

Afin de donner correctement exécution au règlement 2019/1020 pour tous les produits couverts par celui-ci, il convient en outre d'examiner si d'autres réglementations nécessitent encore une adaptation ⁷.

⁶ Voir par exemple l'arrêté royal du 16 novembre 2000 'portant désignation des fonctionnaires du Service des Affaires environnementales chargés de missions d'inspection'.

⁷ Ainsi, tous les règlements et directives énumérés dans l'annexe I du règlement sur la surveillance du marché ne semblent pas entrer dans le champ d'application de la LNP.

4. L'avant-projet doit encore faire l'objet d'un examen approfondi en vue d'éliminer les inexactitudes et les discordances entre ses textes français et néerlandais ⁸.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 4

5. Aux termes de l'article 5, § 6, en projet, de la loi relative aux normes de produits, les mesures provisoires prises en vertu des paragraphes 3 et 4 de cet article, sont transposées dans une mesure définitive.

Conformément à l'article 5, §§ 3 et 4, de la loi relative aux normes de produits, le ministre compétent peut, lorsqu'un ou plusieurs produits constituent un danger grave et urgent pour la santé publique (§ 3) ou l'environnement (§ 4), prendre par arrêté motivé et sans demander les avis prescrits par cette loi et ses arrêtés d'exécution, des mesures provisoires interdisant leur usage (§ 3) et leur mise ou maintien sur le marché (§§ 3 et 4).

À la question de savoir comment s'effectuera cette transposition dans une mesure définitive, le délégué a répondu :

« De krachtens de paragrafen 3 en 4 genomen voorlopige maatregelen bedoeld in artikel 4,4° betreffen besluiten genomen door de daartoe bevoegde ministers (ministeriele besluiten). Het gaat over uitvoerende detailmaatregelen/maatregelen van individuele aard, met betrekking tot specifieke producten die een ernstig en dringend gevaar vormen. Bijvoorbeeld: ministerieel besluit van 9 februari 2015 houdende het verbod tot het op de markt brengen en het gebruiken van het product POR CZ en van het product Viking ontkalken Kireç Cözücü. Link naar het MB: <http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/besluit/2015/02/09/2015024059/justel>

De procedure die gevolgd wordt, is deze van de ministeriele besluiten. Procedurele rechten van marktdeelnemers worden gewaarborgd door de toepassing van de bepalingen van artikel 18 van de Verordening (ze gelden rechtsreeks) ».

⁸ À l'article 15, § 2bis, alinéa 2, en projet, de la loi relative aux normes de produits (article 7, d, de l'avant-projet), on ajoutera, dans le texte français, la notion de « strictement nécessaire ».

À l'article 15, § 2bis, dernier alinéa, en projet, de la loi relative aux normes de produits (article 7, d, de l'avant-projet), on utilisera, dans la version néerlandaise, le même terme, à savoir « proces-verbaal van monsternaming » ou « proces-verbaal van monsterneming ».

L'article 16, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, en projet, de la loi relative aux normes de produits (article 10, b), de l'avant-projet, doit être formulé de manière identique dans ses versions française et néerlandaise.

Là où le texte néerlandais des articles 16, § 1^{er}bis, alinéa 1^{er}, 2°, et 17bis, alinéas 1^{er} et 2, en projet, de la loi relative aux normes de produits (articles 10, d, et 14 de l'avant-projet) mentionne le terme « verslag van vaststelling », le texte français utilise respectivement les termes « procès-verbal d'établissement » et « rapport de constatation ». À ce sujet, le délégué a fait savoir qu'il fallait employer le terme « rapport de constatation » dans le texte français de l'article 10, d), de l'avant-projet.

En outre, dans l'article 16, § 1^{er}sexies, en projet, de la loi relative aux normes de produits (article 10, d), de l'avant-projet), les deux versions linguistiques présentent une discordance. Le délégué a fait savoir que le texte néerlandais est la version source. On alignera dès lors le texte français sur cette dernière version.

Dans les textes français et néerlandais de l'article 14, 2°, de l'avant-projet, la notion d'« article 9, § 2, 4 » doit être remplacée par la notion d'« article 9, §§ 2 ou 4 ».

Il résulte de cette réponse que la transposition dans une mesure permanente aura lieu par arrêté ministériel.

Abstraction faite du constat selon lequel la pérennisation d'une mesure provisoire par arrêté ministériel contourne les avis à recueillir prescrits par la loi relative aux normes de produits et ses arrêtés d'exécution, il faut en outre souligner que la transposition dans une mesure permanente n'est pas une question d'ordre accessoire ou secondaire, de sorte qu'il convient d'observer que cette mesure doit être adoptée par arrêté royal, dès lors que, en vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, le pouvoir réglementaire est dévolu en premier lieu au Roi.

Article 7

6.1. Cet article modifie l'article 15 de la loi relative aux normes de produits. Les actes que les inspecteurs peuvent poser sont précisés et complétés. Il y a lieu d'observer qu'il faut veiller à ce que de telles compétences, selon leur caractère radical, soient également accompagnées des garanties juridiques qui s'imposent.

6.2.1. L'article 15, § 2, 7°, en projet, de la loi relative aux normes de produits (article 7, b), de l'avant-projet) fait état des « informations obtenues à la suite d'activités conjointes ».

L'exposé des motifs indique qu'il s'agit des « informations obtenues à la suite 'd'activités conjointes' avec des organisations représentant les opérateurs économiques ou les utilisateurs finaux ».

Il est recommandé de préciser la disposition en projet sur ce point.

6.2.2. Le terme « contrevenant » étant utilisé dans la disposition en projet, on peut se demander s'il faut dresser un procès-verbal d'infraction avant de pouvoir procéder à l'audition, si ce procès-verbal doit être transmis au contrevenant avant de pouvoir procéder à l'audition, ou s'il en découle qu'un rapport de constatation suffit pour pouvoir procéder à l'audition, et si ce rapport doit être transmis au contrevenant avant de pouvoir procéder à l'audition. Par ailleurs, la question se pose de savoir quelle est la portée des mots « toute autre audition utile » et ce qu'il faut entendre précisément par la notion d'« audition ». Le délégué a répondu à cette question en ces termes :

« De voorgestelde wijzigingen worden ontworpen naar analogie met art.7, §2 vierde lid van de CITES-wet (de wet van 28 juli 1981 houdende goedkeuring van de Overeenkomst inzake de internationale handel in bedreigde in het wild levende dier- en plantensoorten, en van de Bijlagen, opgemaakt te Washington op 3 maart 1973 alsmede van de Wijziging van de Overeenkomst, aangenomen te Bonn op 22 juni 1979), waarin de controleambtenaren een bevoegdheid krijgen te 'kunnen overgaan tot alle nuttige vaststellingen, onder andere door over te gaan tot het verhoor van de betrokkene en tot elk ander nuttig verhoor'.

Ieder verhoor dat met toepassing van een dergelijke bepaling door controleambtenaren zal worden afgenomen, zal de Salduz-wetgeving eerbiedigen. Hiervoor zal een aangepast beleid ontwikkeld worden ».

Il est recommandé d'élaborer plus avant le dispositif en projet, en précisant davantage les exigences et les garanties juridiques applicables à l'audition.

6.3. À la question de savoir quand, en application de l'article 15, § 2bis, alinéa 5, en projet, de la loi relative aux normes de produits (article 7, d), de l'avant-projet), il faut rédiger un rapport de constatation et un rapport (lire : dresser un procès-verbal) d'infraction, le délégué a répondu ce qui suit :

« Een verslag van vaststelling (gepaard gaand met een bevel tot een corrigerende actie), vervangt het instrument van waarschuwing. Het wordt gebruikt in dezelfde situaties als de waarschuwing, voor lichte overtredingen met een beperkte impact, naar de inschatting van de controleambtenaar, met uitzondering van overtredingen beschreven in het derde lid van art.17bis van de WPN, waarvoor een overtreding enkel met een proces-verbaal kan worden vastgesteld. De bedoeling van art.17bis WPN (in zijn actuele en in de ontworpen redactie), is aan de toezichthouders een zogenaamde afhandelingsbevoegdheid te verlenen, die onder meer de algemene kennisgevingsverplichting (met verbalisering) voorzien in artikel 29, eerste lid Wetboek van Strafvordering on hold zet. Indien er geen gevolg wordt gegeven aan een bevel tot een corrigerende actie (gepaard gaand met het verslag van overtreding) wordt een proces-verbaal opgesteld (conform ontworpen bepalingen van art.16 §1bis WPN) ».

Le Conseil d'État, section de législation, prend acte de ces précisions.

Article 10

7.1. L'article 16, §§ 1^{er}, alinéa 2, 1^{er}bis et 1^{er}ter, en projet, de la loi relative aux normes de produits (article 10, b) et d), de l'avant-projet) permet aux agents chargés du contrôle visés aux articles 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 15quater, alinéa 1^{er}, et 15quinquies, alinéa 1^{er}, de la même loi d'ordonner des mesures correctives, sous peine d'astreinte ou non. À cet égard, les mesures correctives sont énumérées et le montant maximal de l'astreinte, à savoir 500.000 euros, est fixé.

Selon le tableau de concordance communiqué, l'article 10, b) à d), de l'avant-projet donne exécution aux articles 14.1 et 14.4, g) et h), du règlement 2019/1020, mais les dispositions en projet introduisent des éléments concrets, dont l'astreinte, et dont l'article 14 du règlement ne fait pas mention.

Le régime en projet implique que des agents, et non le juge, peuvent imposer une astreinte. Une confirmation par le ministère public dans les 48 heures n'est prévue que pour les mesures correctives relatives à des produits proposés en ligne (article 10, d), de l'avant-projet – article 16, § 1^{er}bis, alinéa 3, deuxième tiret, en projet, de la loi relative aux normes de produits).

La question se pose de savoir si le régime en projet ne confère pas au pouvoir exécutif une compétence qui revient normalement au juge. Il convient en effet de relever que l'imposition d'une astreinte revêt plutôt un caractère préventif et répressif ou contraignant qu'un caractère de mesure de sécurité. Par conséquent, la qualification en droit interne 'd'astreinte' n'empêche pas que la mesure visée puisse néanmoins être qualifiée de sanction ou de poursuite pénale, également en raison du montant maximum relativement élevé de l'astreinte réglée dans le

régime en projet. Dans ce cas, un certain nombre de dispositions juridictionnelles protectrices doivent s'appliquer⁹.

Dès lors, il faut au moins prévoir le droit d'accès à un juge disposant d'un pouvoir d'appréciation de pleine juridiction (article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme) pour pouvoir contester (de manière suspensive) la mesure en projet visant à imposer une astreinte.

Il va de soi que le régime en projet, y compris en ce qui concerne l'imposition de mesures correctives, devra offrir les garanties d'un procès et garantir l'accès au juge de manière adéquate.

7.2. Selon l'article 16, § 1^{ter}, dernier alinéa, en projet, de la loi relative aux normes de produits (article 10, d), de l'avant-projet), le ministre qui a l'Environnement dans ses attributions et le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions fixent les modalités de l'astreinte, ce qui s'analyse en une délégation de pouvoir réglementaire.

Or, en vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, le pouvoir réglementaire est dévolu en premier lieu au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors en principe au Roi et non au législateur d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi d'une délégation directe de pouvoirs de l'espèce à un ministre signifierait en principe que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution).

L'octroi par le législateur d'une délégation directe au pouvoir exécutif [lire : au ministre] est non seulement contraire à l'article 37 de la Constitution, mais pose également de nombreux problèmes d'ordre pratique susceptibles de créer une insécurité juridique. En effet, outre les matières que le législateur a déléguées à un ministre et qui doivent être interprétées au sens strict, le Roi demeure compétent, pour le surplus, pour exécuter la loi, en vertu du pouvoir général d'exécution qu'il tire de l'article 108 de la Constitution. Dans la pratique, cela engendre souvent la confusion et des contestations à propos de la question de savoir si certains aspects (partiels) doivent ensuite être réglés par le Roi ou par le ministre, ce qui résulte également en un cadre juridique diffus et difficilement accessible, dispersé dans des arrêtés tant royaux que ministériels.

Par conséquent, la délégation de pouvoir réglementaire aux ministres précités doit chaque fois être remplacée par une délégation au Roi.

⁹ Comparer avec l'avis C.E. 53.846/1/V du 23 novembre 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 7 février 2014 'portant des dispositions diverses en matière de bien-être animal, de commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction, et de santé des animaux', *Doc. Parl.*, Chambre, 2013-14, n° 3104/1.

Article 14

8.1. L'article 14 de l'avant-projet modifie l'article 17bis de la loi relative aux normes de produits et remplace l'instrument d'avertissement existant par deux instruments qui s'appliquent de manière successive, à savoir un rapport de constatation suivi d'une injonction de mesures correctives. Il est ainsi dérogé à l'obligation de déclaration incombant aux fonctionnaires publics que prévoit l'article 29 du Code d'instruction criminelle en cas d'infraction.

À ce sujet, le délégué a donné les précisions suivantes :

« - De ontworpen wijzigingen veranderen niets aan het eerder in de wet voorziene uitstel van kennisgeving aan het OM, bij de eerder ingevoerde waarschuwingsprocedure. Voor de vraag over het respect van het gelijkheidsbeginsel, verwijzen we naar de parlementaire werkzaamheden bij voorafgaande wetwijzigingen (zie de volgende alinea)

Ter info: De waarschuwingsprocedure werd ingevoerd bij de wet van 28/03/2003 tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid. In het document van de Kamer van Volksvertegenwoordigers nr.50-2141/001 (parlementaire voorbereidingen van de bovengenoemde wet van 28/03/2003) staat: *'De ervaringen in andere wetgevingen zoals bepaalde inzake economische misdrijven en deze van de Wet van 11 juli 1969 met het systeem van de waarschuwingsprocedure hebben aangetoond dat dit een nuttig instrument is om, vooral in het geval van lichtere inbreuken, toch een afdoende naleving van de reglementering af te dwingen zonder daarom steeds tot verbalisering te moeten overgaan. Het gebruik van de waarschuwingsprocedure blijft echter facultatief en is afhankelijk van het oordeel van de personen aangewezen overeenkomstig artikel 15 van de wet.'*

- De ontworpen wijzigingen veranderen het instrument slechts in één opzicht: een uitdrukkelijke uitnodiging om zich in orde te stellen die in de waarschuwing dient te worden opgenomen, wordt vervangen door een bevel tot corrigerende actie, om de redenen uitgelegd in de toelichtingen bij het wetsontwerp.

- Het feit dat bij lichte overtredingen met een waarschuwingsprocedure (of als gevolg van de ontworpen wijzigingen met een verslag van vaststelling, gekoppeld aan een bevel tot corrigerende actie) gestart kon worden, betekent niet dat overtredingen van de wet worden geminimaliseerd: de sancties dienen altijd evenredig te zijn aan de zwaarte van de overtreding en aan de herhaling ervan.

- Het strafrecht is een schuldstrafrecht, waar naast een materieel element ook een moreel element aanwezig behoort te zijn opdat er van een misdrijf sprake zou zijn (gevestigde cassatierechtspraak). Goede en slechte wil in de uitvoering van een uitnodiging om iets te doen (zoals vereist in de waarschuwing), of van een bevel tot het nemen van corrigerende maatregelen beïnvloeden niet enkel de ernst van de feiten maar ook de schuldfactor ».

Il y a lieu d'observer que ni l'exposé des motifs, ni le commentaire du délégué ne précisent nullement, et encore moins ne justifient, l'articulation du régime en projet avec l'obligation de déclaration inscrite à l'article 29 du Code d'instruction criminelle, auquel on entend déroger. Il faudra y remédier afin de clarifier cette articulation.

8.2. L'article 14, 2°, de l'avant-projet énumère les articles du règlement REACH¹⁰ pour lesquels un « rapport de constatation » peut ne pas être établi mais immédiatement un procès-verbal.

Les articles 10 et 12, §§ 1^{er} ou 3, du règlement REACH ne sont pas mentionnés dans l'article 17 de la loi relative aux normes de produits, qui détermine les peines. On n'aperçoit pas clairement, dès lors, pourquoi ces dispositions sont précisément mentionnées dans l'article 14 de l'avant-projet. On vérifiera la cohérence de la réglementation et, si nécessaire, on adaptera l'article 14.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

¹⁰ Règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 'concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n° 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission'.