KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 21 maart 1991 door de Staatssecretaris voor Institutionele Hervormingen, belast met de Herstructurering van het Ministerie van Openbare Werken, verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende uitvoering van de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde produkten", heeft op 2 mei 1991 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat aux Réformes institutionnelles, chargé de la Restructuration du Ministère des Travaux publics, le 21 mars 1991, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant exécution de la directive du Conseil des Communautés européennes du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant les produits de construction", a donné le 2 mai 1991 l'avis suivant :

1. Het ontwerp van koninklijk besluit strekt tot omzetting in nationaal recht van een groot aantal bepalingen van de richtlijn 89/106/EEG van 21 december 1988.

De rechtsgrond van deze richtlijn is artikel 100 A van het E.E.G.-Verdrag. Deze bepaling voorziet in de onderlinge aanpassing van de nationale wetgevingen met het oog op "de instelling en de werking van de interne markt". In de aanhef van de richtlijn wordt nader uiteengezet dat beoogd wordt nationale bepalingen aan te passen die "door hun uiteenlopendheid het handelsverkeer binnen de Gemeenschap belemmeren".

De richtlijn heeft dus kennelijk tot doel het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap te bevorderen.

Het toepassingsgebied van de richtlijn is heel ruim. Zij betreft nationale bepalingen aangaande "voor de bouw bestemde produkten" waarvan het in de handel brengen is onderworpen aan fundamentele eisen, althans voor zover de bouwwerken waarin de produkten worden aangewend zelf onderworpen zijn aan regelingen waarin die fundamentele eisen zijn opgenomen.

De richtlijn ziet op produkten die bestemd zijn voor zowel openbare als particuliere bouwwerken, gebouwen en kunstwerken.

Bij de omzetting van de richtlijn in nationaal recht moet rekening worden gehouden met het ruime toepassingsgebied ervan, zowel ratione materiae als ratione personae.

.../...

2. Een eerste rechtsvraag heeft betrekking op de aanwijzing van de overheid die, op grond van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bevoegd is om de richtlijn om te zetten in nationaal recht.

Naar haar toepassingsgebied betreft de richtlijn produkten die bestemd zijn voor bouwwerken die worden uitgevoerd zowel voor rekening van particulieren als van de Staat, de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies, de gemeenten en andere publiekrechtelijke personen.

Op grond van deze beschouwing zou men kunnen geneigd zijn te besluiten dat respectievelijk de nationale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen, elk bevoegd zijn tot omzetting van de richtlijn voor zover deze verband houdt met bouwwerken die binnen hun bevoegdheid vallen.

Een dergelijk besluit houdt evenwel onvoldoende rekening met het doel van de richtlijn, welke er immers naar streeft het vrije verkeer te bevorderen van produkten die voor de bouw zijn bestemd.

Krachtens artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, als gewijzigd bij de wet van 8 augustus 1988, is de nationale overheid bevoegd voor het bepalen van het "algemeen normatief kader van de economische unie". In dezelfde bepaling wordt overigens uitdrukkelijk melding gemaakt van "de beginselen van het vrije verkeer van ... goederen". Het vrijwaren van de economische unie stoelt inderdaad onder

meer op de nakoming van een "fundamenteel juridisch beginsel van de organisatie van onze economie", met name het vrije verkeer van goederen (verslag van de Kamercommissie, Gedr. St., Kamer, 1988, 516/6, p. 75). In economische aangelegenheden moeten de Gewesten hun bevoegdheden uitoefenen met inachtneming van dit algemeen normatief kader.

De in nationaal recht om te zetten bepalingen van de richtlijn hebben het vrije goederenverkeer tot doel. Zij maken dus deel uit van het "algemeen normatief kader" waarvoor de nationale overheid bevoegd is, zij het dat de Gewesten in economische aangelegenheden nadere regels binnen hun bevoegdheid kunnen bepalen, voor zover dit gebeurt met inachtneming van bedoeld "algemeen normatief kader".

3. Een verdere vraag heeft betrekking op de rechtsgrond die de nationale overheid kan gebruiken om de richtlijn in nationaal recht om te zetten.

Het ontwerp zelf blijkt als rechtsgronden te willen gebruiken : de besluitwet van 20 september 1945 betreffende de normalisatie, artikel 3, § 1, van de wet van 28 december 1984 tot afschaffing of herstructurering van sommige instellingen van openbaar nut en de wet van 20 juli 1990 betreffende de accreditatie van certificatie- en keuringsinstellingen alsmede van beproevingslaboratoria.

Deze wetsbepalingen bieden nochtans geen voldoende rechtsgrond om de bepalingen van de richtlijn, waarop het

ontwerp betrekking heeft, door middel van een koninklijk besluit in nationaal recht om te zetten.

Rekening gehouden met het ruime toepassingsgebied van de richtlijn, heeft de Raad van State geen andere wetsbepalingen gevonden die daartoe wel een voldoende rechtsgrond zouden bieden.

Het besluit is dat voor het omzetten van de richtlijn in nationaal recht een wet vereist is.

4. Het verdient aanbeveling dat de Regering, bij het redigeren van een ontwerp van wet, de thans voorgelegde tekst grondig zou herdenken. Het volstaat niet dat de bepalingen van de richtlijn nagenoeg woordelijk in een wet worden opgenomen opdat adequate uitvoering zou zijn gegeven aan de richtlijn.

Naar het oordeel van de Raad van State moet een uitvoering van de richtlijn onder meer aan volgende vereisten voldoen.

a) De wet moet op nauwkeurige wijze betrekking hebben op de bepalingen van nationaal recht die het voorwerp uitmaken van de "onderlinge aanpassing" binnen de Europese Gemeenschappen.

b) De wet moet eveneens uitvoering geven aan bepalingen opgenomen in de bijlagen bij de richtlijn. Vooral in bijlage I treft men immers bepalingen aan die van normatieve aard zijn.

.../...

c) De wet dient te voorzien in de sanctionering van het overtreden van de bepalingen die voor de uitvoering van de richtlijn worden vastgesteld. Eén enkel voorbeeld moge hier volstaan : zie artikel 4, lid 6, eerste alinea, tweede volzin, van de richtlijn en artikel 3, 2E, van het ontwerp van koninklijk besluit.

Bovendien dient de wet zich te beperken tot de meest essentiële regels, vermits de nationale overheid alleen bevoegd is om het "algemeen normatief kader" vast te stellen.

De Regering en het Parlement zullen tevens oordelen of moet worden voorzien in een delegatie aan de Koning aangaande de uitvoering van de meer technische regelingen welke de richtlijn omvat.

---

1. L'arrêté royal en projet a pour objet de transposer, en droit interne, un nombre important de dispositions de la directive 89/106/CEE du 21 décembre 1988.

Cette directive tient son fondement légal de l'article 100 A du Traité C.E.E. Cette disposition prévoit le rapprochement des législations nationales dans la perspective de "l'établissement et du fonctionnement du marché intérieur". Le préambule de la directive précise qu'il s'agit d'adapter les dispositions nationales qui, "par leur disparité, entravent les échanges à l'intérieur de la Communauté".

La directive vise donc manifestement à promouvoir la libre circulation des biens à l'intérieur de la Communauté.

Le champ d'application de la directive est extrêmement étendu. Elle porte sur les dispositions nationales relatives aux "produits de construction" dont la mise sur le marché est subordonnée à des exigences essentielles, du moins dans les cas où les ouvrages de construction dans lesquels les produits sont utilisés font eux-mêmes l'objet d'une réglementation contenant de telles exigences.

La directive se rapporte aux produits destinés aux ouvrages de construction, aux bâtiments et aux ouvrages de génie civil tant publics que privés.

Il y a lieu d'effectuer la transposition de la directive en droit interne en ayant égard à son champ d'application étendu, tant ratione materiae que ratione personae.

2. Un premier problème juridique est soulevé par la désignation de l'autorité qui, sur le fondement de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est compétente pour transposer la directive en droit interne.

Selon son champ d'application, la directive concerne les produits destinés aux ouvrages de construction exécutés tant pour le compte de particuliers que de l'Etat, des Communautés, des Régions, des provinces, des communes et d'autres personnes publiques.

Cette dernière considération pourrait porter à conclure qu'il est au pouvoir de l'autorité nationale, des Communautés et des Régions, chacune en ce qui la concerne, de transposer la directive, dans la mesure où il s'agit d'ouvrages de construction qui sont de leur compétence.

Toutefois, une telle conclusion ne prend pas suffisamment en compte le but de la directive qui consiste, en effet, à promouvoir la libre circulation des produits de construction.

En vertu de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par la loi du 8 août 1988, l'autorité nationale est compétente pour établir le "cadre normatif général de l'union économique". Par ailleurs, la même disposition fait état, de manière explicite, "des principes de la libre circulation des ... biens". En effet, la sauvegarde de l'union économique est asssurée notamment grâce au respect d'un "principe fondamental relatif à l'organisation de (notre) économie", à savoir la libre circulation des biens (rapport

de la Commission de la Chambre, Doc. parl., Chambre, 1988, 516/6, p. 75). En matière économique, il incombe aux Régions d'exercer leurs compétences dans le respect de ce cadre normatif général.

La libre circulation des biens constitue l'objectif des dispositions de la directive, dont la transposition en droit interne est envisagée. Elles relèvent donc du "cadre normatif général" qui est de la compétence de l'autorité nationale, les Régions pouvant, en matière économique, toutefois établir des règles plus précises dans les limites de leurs compétences, dans la mesure où elles y procèdent dans le respect du "cadre normatif général" susvisé.

3. Un autre problème est soulevé par le fondement légal que l'autorité nationale peut utiliser aux fins de transposer la directive en droit interne.

Le projet même entend manifestement faire usage des fondements légaux suivants : l'arrêté-loi du 20 septembre 1945 relatif à la normalisation, l'article 3, § 1er, de la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public et la loi du 20 juillet 1990 concernant l'accréditation des organismes de certification et de contrôle, ainsi que des laboratoires d'essais.

Ces dispositions législatives ne procurent toutefois pas un fondement légal suffisant à la transposition en droit interne, par un arrêté royal, des dispositions de la directive à laquelle le projet se rapporte.

Eu égard au champ d'application étendu de la directive, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas d'autres dispositions législatives qui soient effectivement susceptibles de procurer un fondement légal suffisant à cet effet.

Il en résulte que la transposition de la directive en droit interne requiert une loi.

4. Il est recommandé au Gouvernement, lors de l'élaboration d'un projet de loi, de reconsidérer fondamentalement le texte actuellement soumis pour avis. Il ne suffira pas d'intégrer quasi textuellement, dans une loi, les dispositions de la directive pour que celle-ci soit mise en oeuvre de manière adéquate.

Selon le Conseil d'Etat, il faut que la mise en oeuvre de la directive remplisse notamment les conditions suivantes.

a) La loi doit se rapporter de manière précise aux dispositions de droit interne qui font l'objet de "rapprochement" à l'intérieur des Communautés européennes.

b) La loi doit également mettre en oeuvre les dispositions figurant dans les annexes de la directive. En effet, l'annexe I, principalement, comporte des dispositions à caractère normatif.

c) La loi doit prévoir la sanction des infractions aux dispositions régissant la mise en oeuvre de la directive. Un exemple devrait suffire à cet égard : voir l'article 4,

paragraphe 1, premier alinéa, deuxième phrase, de la directive et l'article 3, 2E, du projet d'arrêté royal.

Au surplus, il faut que la loi se borne aux règles les plus essentielles, dès lors que l'autorité nationale est uniquement compétente pour établir le "cadre normatif général".

Par ailleurs, le Gouvernement et le Parlement apprécieront l'opportunité de prévoir une délégation au Roi en ce qui concerne la mise en oeuvre des dispositions plus techniques de la directive.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. NIMMEGEERS, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

J. DE BRABANDERE, staatsraden,
D. VERBIEST, conseillers d'Etat,

G. SCHRANS, assessoren van de
J. GIJSSELS, afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. NIMMEGEERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. ALBRECHT, auditeur.

De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. D. ALBRECHT, auditeur.

La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. J. NIMMEGEERS.