

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Politique scientifique et de l'Infrastructure, le 12 septembre 1994, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "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 15 septembre 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 12 september 1994 door de Minister van Wetenschapsbeleid en infrastructuur verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "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-Statens inzake voor de bouw bestemde producten", heeft op 15 september 1994 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, la demande d'avis est motivée par les considérations suivantes :

- "1) la Commission européenne a stipulé à l'article 14 de la Directive 93/68, la transposition par les Etats avant le 1er juillet 1994 et l'entrée en vigueur sur le marché intérieur le 1er janvier 1995;
- 2) la non-transposition en droit belge à ce moment pourrait léser très sérieusement les firmes et organismes belges, producteurs ou consommateurs de produits belges".

*

Dans le bref délai qui lui est imparti, le Conseil d'Etat doit se limiter à formuler les observations suivantes.

*

Examen du projet.

Intitulé.

Le texte néerlandais devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Arrêté de présentation.

L'avant-projet de loi est dépourvu d'arrêté de présentation. Il y a lieu de combler cette lacune.

Dispositif.

Article 1er.

1. Selon le fonctionnaire délégué, l'habilitation que la disposition prévoit en faveur du Roi tend uniquement à assurer la transposition en droit belge de la directive (89/106/CEE) du Conseil du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres concernant des matériaux de construction ainsi que des modifications qui sont ou seront apportées à cette directive; elle ne tend pas à confier au Roi le pouvoir de prendre les mesures nécessaires pour transposer en droit belge les dispositions de la directive (93/68/CEE) du Conseil du 22 juillet 1993 qui modifient d'autres directives que celle précitée du 21 décembre 1988. Afin que l'alinéa 1er traduise plus fidèlement les intentions des auteurs du projet, il est proposé d'y omettre les mots "et de la directive ... de construction".

Par ailleurs, la directive du 21 décembre 1988 doit être indiquée plus correctement comme suit dans le texte :

"la directive (89/106/CEE) du Conseil du 21 décembre 1988 relative ...".

.../...

2. Les termes "notamment aussi" utilisés à l'alinéa 2 donnent à penser que serait accordé au Roi un pouvoir qui s'ajouterait à celui que Lui attribue l'alinéa 1er, à savoir celui de prendre des mesures fixant des normes de base.

Par ailleurs, le texte précise que, dans les limites des pouvoirs qui Lui sont attribués pour fixer des normes de base, le Roi ne serait compétent que pour ce qui a trait à des constructions dont l'utilisation est liée aux matières pour lesquelles l'autorité fédérale est compétente, alors qu'une telle restriction aux compétences s'applique de plein droit à toutes les mesures qu'Il est appelé à prendre pour exécuter les obligations résultant de la directive précitée.

Il s'ensuit que, tant en raison de son ambiguïté que de son objet, à savoir un simple rappel, en matière de prévention d'incendie, des principes relatifs à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, la disposition doit être omise.

Article 2.

Le texte néerlandais de l'alinéa 1er devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

.../...

Le texte néerlandais de l'alinéa 2 devrait être rédigé en tenant compte des observations faites dans la version néerlandaise du présent avis.

Bien qu'il présente comme conservatoire la saisie qu'il permet à certains agents d'opérer lors de la constatation d'une infraction, l'alinéa 3 ne fournit aucune précision, ni quant aux autorités compétentes pour confirmer ou lever cette saisie, ni quant au moment auquel de telles décisions pourront être prises. L'alinéa, manifestement incomplet, doit être revu (1).

Article 3.

1. On écrira les montants en toutes lettres.

2. Si les auteurs du projet entendent appliquer aux infractions prévues par l'article le chapitre VII ainsi que l'article 85 du Code pénal, il est, en raison de l'article 100 dudit code, nécessaire de compléter l'article par un alinéa rédigé comme suit :

"Les dispositions du livre 1er du Code pénal, y compris le chapitre VII et l'article 85, sont applicables aux infractions visées à l'alinéa 1er".

(1) en s'inspirant, par exemple, de l'article 117 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur.

Article 4.

1. Suivant l'exposé des motifs, la disposition en projet tend à

"fournir au Roi un instrument qui doit permettre de punir les personnes morales en infraction avec la réglementation, ce que l'article 3 ne permet pas".

L'exposé des motifs donne donc à penser que la disposition ne devrait s'appliquer qu'aux personnes morales, alors que le texte en projet est tout à fait général et ne prévoit pas pareille restriction.

Il y a lieu de lever la contradiction entre l'exposé des motifs et la disposition elle-même.

2. La disposition en projet ne précise pas à suffisance l'étendue des pouvoirs qu'elle tend à attribuer au Roi en matière de sanction administrative. Seul l'alinéa 2 fixe une limite - au demeurant, très relative - (1) à ce pouvoir.

(1) Comme il ne concerne que les amendes administratives et non les autres types de sanctions administratives que l'alinéa 1er permet d'instituer, l'alinéa 2 n'énervé en rien la critique liée au caractère trop général de la délégation prévue par l'article.

La disposition doit être revue de manière à faire clairement apparaître :

- a) le type et l'ampleur des sanctions administratives que le Roi pourra prendre;
- b) des catégories de personnes auxquelles ces sanctions pourront être appliquées;
- c) les principes de la procédure applicable; à cet égard, on tiendra compte de l'importance des sanctions applicables; en effet, lorsque l'amende atteint un montant très important (1), il y a lieu de considérer qu'elle devient une peine qui ne peut être prononcée que par les tribunaux conformément aux articles 12, 110 et 144 de la Constitution, à l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et à l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

3. A l'alinéa 2, dernière phrase, il est légiféré par référence, en l'espèce par référence à "l'arrêté royal du 8 octobre 1976 relatif aux comptes annuels des entreprises, modifié par l'arrêté royal du 6 mars 1990".

(1) tel est manifestement le cas si elle est fixée à 10 % du chiffre d'affaires du contrevenant.

La disposition appelle les observations suivantes :

- a) il ne paraît guère logique qu'une loi fasse référence à un arrêté royal;
- b) ledit arrêté royal a été modifié par sept arrêtés royaux et non, comme le précise le texte en projet, par le seul arrêté du 6 mars 1990;
- c) le procédé de législation par référence est ici à éviter, car se référer, comme en l'espèce, à un texte et aux textes qui l'ont modifié implique que les modifications ultérieures qui seraient apportées à ce texte ne seront pas applicables.

Si les auteurs de l'avant-projet devaient persister à vouloir légiférer par référence, mieux vaudrait - en tout cas - se référer à une disposition précise qui a un rapport avec le projet, c'est-à-dire à celle qui concerne directement le "chiffre d'affaires".

Article 5.

La disposition doit déterminer de manière précise les débiteurs des "rétributions" destinées à couvrir les frais afférents à l'agrément des organismes ainsi qu'à l'agrément technique.

.../...

Article 6.

Le texte néerlandais devrait être rédigé ainsi qu'il est indiqué dans la version néerlandaise du présent avis.

Remarques finales.

1. On écrira : "Article 1er".
2. Les subdivisions doivent se faire en 1º, 2º, ...
3. On doit écrire dans le texte français "sur la proposition ..." et non "sur proposition".
4. Le texte néerlandais, in fine, devrait être rédigé en tenant compte de l'observation faite dans la version néerlandaise du présent avis.

Volgens artikel 84, tweede lid, dat bij de wet van 15 oktober 1991 is ingevoegd in de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden. In het onderhavige geval luidt de motivering aldus :

- "1) la Commission européenne a stipulé à l'article 14 de la Directive 93/68, la transposition par les Etats avant le 1er juillet 1994 et l'entrée en vigueur sur le marché intérieur le 1er janvier 1995;
- 2) la non-transposition en droit belge à ce moment pourrait léser très sérieusement les firmes et organismes belges, producteurs ou consommateurs de produits belges".

*

Binnen de korte tijd die de Raad van State is toegemeten, moet hij zich beperken tot het maken van de volgende opmerkingen.

*

Onderzoek van het ontwerp.

Opschrift.

In de Nederlandse tekst schrijve men : "Wet tot uitvoering ..." in plaats van "Wet houdende uitvoering ...".

.../...

Indieningsbesluit.

Het voorontwerp van wet bevat geen indieningsbesluit. Deze lacune behoort te worden weggewerkt.

Bepalend gedeelte.

Artikel 1.

1. Volgens de gemachtigde ambtenaar strekt de machtiging waarin deze bepaling ten gunste van de Koning voorziet, er alleen toe de omzetting in het Belgisch recht te waarborgen van richtlijn (89/106/EEG) van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake voor de bouw bestemde produkten, alsook van de wijzigingen die in die richtlijn zijn of zullen worden aangebracht; deze machtiging strekt er niet toe aan de Koning de bevoegdheid te verlenen om de noodzakelijke maatregelen te nemen voor de omzetting, in Belgisch recht, van de bepalingen van richtlijn (93/68/EEG) van de Raad van 22 juli 1993 die andere richtlijnen wijzigen dan de voornoemde richtlijn van 21 december 1988. Opdat het eerste lid de bedoelingen van de stellers van het ontwerp getrouwer weergeeft, wordt voorgesteld daarin de woorden "en van de richtlijn ... bouwprodukten" te schrappen.

Overigens behoort de richtlijn van 21 december 1988 correcter als volgt in de tekst te worden aangegeven :

.../...

"richtlijn (89/106/EEG) van de Raad van 21 december 1988 betreffende ...".

2. De woorden "met name ook", die in het tweede lid worden gebruikt, doen denken dat aan de Koning nog een andere bevoegdheid wordt opgedragen dan die welke Hem door het eerste lid wordt opgedragen, namelijk de bevoegdheid om maatregelen te nemen waarbij basisnormen worden vastgesteld.

Overigens bepaalt de tekst dat de Koning, binnen de perken van de bevoegdheden die hem voor het vaststellen van basisnormen worden toegekend, slechts bevoegd zou zijn voor wat betrekking heeft op bouwwerken waarvan het gebruik samenhangt met aangelegenheden waarvoor de federale overheid bevoegd is, terwijl zulk een beperking van de bevoegdheden van rechtswege van toepassing is op alle maatregelen die Hij behoort te nemen om de verplichtingen die voortvloeien uit de voornoemde richtlijn na te komen.

Daaruit volgt dat de bepaling behoort te vervallen, zowel wegens haar dubbelzinnigheid als wegens haar onderwerp, namelijk een gewone herhaling, wat de brandpreventie betreft, van de principes betreffende de verdeling van de bevoegdheden onder de federale Staat en de deelentiteiten.

.../...

Artikel 2.

In het eerste lid schrijve men "aangewezen" in plaats van "aangeduide". Deze opmerking geldt voor het hele ontwerp.

Bovendien schrijve men "bevoegd om" in plaats van "bevoegd" en "strafbare feiten" in plaats van "misdrijven".

In het tweede lid schrijve men "bij de eerste vordering" in plaats van "op de eerste vordering", alsook "overleggen" in plaats van "voorleggen".

Hoewel het beslag dat krachtens het derde lid door sommige ambtenaren kan worden gelegd wanneer zij een strafbaar feit vaststellen, daarin bewarend wordt genoemd, bevat dat derde lid geen enkele precisering, noch inzake de overheden die bevoegd zijn om dat beslag te bevestigen of op te heffen, noch inzake het tijdstip waarop zulke beslissingen zullen kunnen worden genomen. Het lid, dat klaarblijkelijk onvolledig is, behoort te worden herzien (1).

Artikel 3.

1. De bedragen dienen voluit te worden geschreven.

(1) bijvoorbeeld door voort te bouwen op artikel 117 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

2. Indien de stellers van het ontwerp op de overtredingen die in het artikel worden bedoeld, hoofdstuk VII en artikel 85 van het Strafwetboek willen toepassen, behoort het artikel, wegens artikel 100 van dat Wetboek, te worden aangevuld als volgt :

"De bepalingen van boek I van het Strafwetboek, met inbegrip van hoofdstuk VII en van artikel 85, zijn van toepassing op de in het eerste lid bedoelde overtredingen".

Artikel 4.

1. Volgens de memorie van toelichting strekt deze bepaling ertoe

"de Koning een instrument te verschaffen dat moet toelaten rechtspersonen die handelen in strijd met de reglementering te bestraffen, wat art. 3 niet toelaat".

De memorie van toelichting wekt dus de indruk dat de bepaling alleen van toepassing zou zijn op rechtspersonen, terwijl de ontworpen tekst zeer algemeen is en niet in zulk een beperking voorziet.

De tegenstrijdigheid tussen de memorie van toelichting en de bepaling zelf behoort te worden weggewerkt.

2. De ontworpen bepaling preciseert niet voldoende hoe ruim de bevoegdheden zijn die ze op het gebied van

.../...

administratieve sancties aan de Koning wil toekennen. Alleen het tweede lid stelt op die bevoegdheden een - overigens zeer relatieve (1) - beperking.

De bepaling behoort te worden herzien om duidelijk aan te geven :

- a) de soort en de grootte van de administratieve sancties die de Koning zal kunnen nemen;
- b) de categorieën van personen op wie die sancties zullen kunnen worden toegepast;
- c) de principes van de toepasselijke procedure; in dat opzicht dient rekening te worden gehouden met de grootte van de toepasselijke sancties; immers, als een geldboete oploopt tot een zeer aanzienlijk bedrag (2), moet er van uit worden gegaan dat zij een straf wordt die alleen kan worden uitgesproken door de rechtbanken, overeenkomstig de artikelen 12, 110 en 144 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 14 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

(1) Aangezien het tweede lid slechts betrekking heeft op de administratieve geldboetes en niet op de andere soorten van administratieve sancties die krachtens het eerste lid kunnen worden opgelegd, ontkracht het geenszins de kritiek over de te algemene aard van de delegatie waarin door het artikel wordt voorzien.

(2) Dat is duidelijk het geval als de geldboete wordt vastgesteld op 10 % van de omzet van de overtreder.

3. In het tweede lid, laatste zin, worden regels gegeven door verwijzing, in casu door verwijzing naar "het koninklijk besluit van 8 oktober 1976 betreffende de jaarrekeningen van de ondernemingen, gewijzigd door het koninklijk besluit van 6 maart 1990".

De bepaling roept de volgende bedenkingen op :

- a) het lijkt niet zeer logisch een wet te laten verwijzen naar een koninklijk besluit;
- b) het bedoelde koninklijk besluit is gewijzigd door zeven koninklijke besluiten, en niet, zoals de ontworpen tekst aangeeft, door het besluit van 6 maart 1990 alleen;
- c) regelgeving door verwijzing behoort hier te worden vermeden, aangezien het verwijzen, zoals hier het geval is, naar een tekst en naar de teksten die hem gewijzigd hebben, met zich brengt dat de latere wijzigingen die mogelijk in die tekst zullen worden aangebracht niet van toepassing zullen zijn.

Mochten de stellers van het voorontwerp volharden in hun bedoeling om regels te geven door verwijzing, dan zou het in ieder geval beter zijn te verwijzen naar een precieze bepaling die verband houdt met het ontwerp, namelijk een bepaling die rechtstreeks betrekking heeft op de "omzet".

.../...

Artikel 5.

De bepaling moet precies vaststellen wie de schuldenaars zijn van de "retributies" die bestemd zijn voor het dekken van de kosten die verbonden zijn aan de erkenning van organisaties en aan de technische goedkeuring.

Artikel 6.

Het artikel zou aldus gesteld moeten worden : "Deze wet treedt in werking de dag waarop zij in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt".

Slotopmerkingen.

1. Men schrijve : "Article 1er".
2. Onderverdelingen dienen te geschieden met 1°, 2°, ...
3. In de Franse tekst behoort men "sur la proposition ..." te schrijven en niet "sur proposition".
4. Aan het slot van de Nederlandse tekst schrijven men "Van Koningswege" in plaats van "Van koningswege".

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : C.-L. CLOSSET,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

M. HANOTIAU,
Y. BOUCQUEY,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS, kamer-voorzitter.

Le rapport a été présenté par M. P. ERNOTTE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. ERNOTTE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. C. DEBROUX, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

C.-L. CLOSSET.