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 8 november 1994 door de Minister van de Maatschappelijke Integratie, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten", heeft op 7 februari 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, de la Santé publique et de l'Environnement, le 8 novembre 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "limitant la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses", a donné le 7 février 1995 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen te beperken. Het betreft pentachloorfenol, zouten en esters daarvan, monomethyltetrachloordifenylmethaan, monomethyldichloordifenylmethaan, monomethyldibroomdifenylmethaan, cadmium en cadmiumverbindingen.

De ontworpen regeling komt in grote lijnen neer op wat volgt.

Het gebruik in een bepaalde concentratie van pentachloorfenol en de zouten en esters daarvan in op de markt gebrachte stoffen en preparaten wordt verboden. Dat verbod geldt niet voor het gebruik - zonder uitstoot en/of lozing in grotere hoeveelheden dan door de bestaande wetgeving is toegestaan - in bepaalde industriële processen.

Er wordt verbod opgelegd om monomethyltetrachloordifenylmethaan en "preparaten, materiaal of produkten" die deze stof bevatten in de handel te brengen en te gebruiken, uitgezonderd wanneer het gaat om reeds in dienst genomen installaties en apparatuur of om het onderhoud daarvan (artikel 2, § 1). Een absoluut verbod wordt ingesteld om monomethyltetrachloordifenylmethaan en "preparaten, materiaal en installaties of apparatuur" die deze stof bevatten op de tweedehandsmarkt te brengen (artikel 2, § 2).

Een absoluut verbod wordt eveneens ingesteld om monomethyldichloordifenylmethaan en monomethyldibroomdifenylmethaan en "preparaten, materiaal of produkten" die één of meer van deze stoffen bevatten in de handel te brengen en te gebruiken (artikel 3).

Cadmium en cadmiumverbindingen worden verboden :

- voor het kleuren van eindprodukten die uit stoffen en preparaten zijn vervaardigd opgenomen in de bijlagen I en II bij het ontworpen besluit;

- als stabilisator in de eindprodukten vermeld in bijlage III bij het besluit die uit polyvinylchloride en copolymeren daarvan zijn vervaardigd;

- voor het cadmeren van metaalprodukten of onderdelen van produkten gebruikt in de sectoren/toepassingen vermeld in de bijlagen IV en V bij het besluit (artikel 4, § 1).

Op deze verbodsbepalingen worden bepaalde uitzonderingen mogelijk gemaakt : zij betreffen de aanwending van cadmium en cadmiumverbindingen om veiligheidsredenen (artikel 4, § 2).

De verbodsbepalingen van het ontworpen besluit zijn niet van toepassing "bij het op de markt brengen of het gebruik voor onderzoeks-, ontwikkelings- of analysedoeleinden" (artikel 5).

2. Zoals uit de aanhef van het ontwerp en uit de adviesaanvraag blijkt, strekt het ontwerp ertoe uitvoering te geven aan de richtlijnen van de Raad van 21 maart 1991 (91/173/EEG) en van 18 juni 1991 (91/338/EEG en 91/339/EEG) respectievelijk houdende negende, tiende en elfde wijziging van de richtlijn van de Raad van 27 juli 1976 (76/769/EEG) betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der Lid-Staten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID.

Het ontwerp strekt, zoals hiervóór reeds werd opgemerkt, tot de uitvoering van een aantal richtlijnen die wijzigingen inhouden van een richtlijn die, blijkens haar opschrift, strekt tot de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten.

Een eerste vraag is, of het tot de bevoegdheid behoort van de federale overheid om die wijzigende richtlijnen in het interne recht om te zetten. Om op die vraag bevestigend te kunnen antwoorden moet het ontwerp een of meer aangelegenheden regelen, die volgens de Grondwet en de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

De Raad van State is van oordeel dat dit inderdaad het geval is.

Uit het feit dat het ontwerp een regeling m.b.t. gevaarlijke stoffen en preparaten bevat, kan afgeleid worden dat het strekt tot de bescherming van de gezondheid. In de aanhef van de richtlijn 76/769/EEG wordt trouwens overwogen dat de daarin vervatte voorschriften "de bescherming van de bevolking ... moeten beogen". Welnu, de volksgezondheid is, met uitzondering van een aantal niet ter zake doende aspecten (artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet), een federale materie gebleven.

Zoals in de aanhef van de voornoemde richtlijn verder wordt gesteld, strekt die richtlijn in het bijzonder tot de bescherming van de personen die de betrokken stoffen en preparaten gebruiken. Hetzelfde geldt voor de wijzigende richtlijnen, en dus ook voor het aan de Raad van State voorgelegde ontwerp. Het ontwerp bevat inderdaad bepalingen i.v.m. het op de markt brengen en het gebruik van bepaalde stoffen en preparaten. Aldus moet aangenomen worden dat het ontwerp regels vaststelt inzake de bescherming van de verbruiker, materie die volgens artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de bijzondere wet uitdrukkelijk behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Aangezien het ontwerp voorts ook regels inhoudt die specifiek betrekking hebben op het gebruik van bepaalde stoffen en preparaten op het werk, met het oog op de bescherming van de betrokken arbeidskrachten, kan het bovendien geacht worden minstens gedeeltelijk het terrein te

betreden van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming. Ook deze aangelegenheid is, volgens artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet, aan de federale overheid voorbehouden.

Het ontwerp blijkt dus vanuit ten minste drie invalshoeken (volksgezondheid, bescherming van de verbruiker en arbeidsbescherming) aanknopingspunten te vertonen met aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.

Weliswaar wordt er in de aanhef van de richtlijn 76/769/EEG ook nog op gewezen dat de voorschriften van die richtlijn - en, bij uitbreiding, die van de wijzigende richtlijnen - moeten bijdragen "tot de bescherming van het milieu tegen alle stoffen en preparaten die milieugiftige eigenschappen hebben of het milieu kunnen verontreinigen". De richtlijn opent aldus de mogelijkheid dat de nationale regelingen ter uitvoering ervan aspecten van de bescherming van het leefmilieu regelen, zijnde een in België aan de Gewesten toegewezen bevoegdheid (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet). Er moet evenwel vastgesteld worden dat het ontwerp, in zoverre het bepalingen bevat i.v.m. de uitstoot of de lozing van bepaalde stoffen en aldus betrekking heeft op de bescherming van het leefmilieu, zich ertoe beperkt te verwijzen naar de "bestaande wetgeving" (artikel 1, tweede lid, in fine, en derde lid, inleidende volzin, in fine); in de Belgische context betekent dit dat eenvoudig verwezen wordt naar de regels die door de gewestelijke overheden bepaald zijn of bepaald kunnen worden. Er kan dan ook niet gesteld worden dat het

ontwerp zelf afwijkt van de gewestelijke regelingen m.b.t. de bescherming van het leefmilieu, of dat het toestaat daarvan af te wijken.

De conclusie is dan ook dat de federale overheid bevoegd is om het ontworpen besluit te nemen.

RECHTSGROND.

1. Blijkens de aanhef van het ontworpen besluit, vindt het ontwerp volgens de stellers ervan een rechtsgrond in vier wetten :

- de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica;

- de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de arbeiders, alsmede de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen;

- de wet van 11 juli 1961 betreffende de waarborgen welke de machines, de onderdelen van machines, het materieel, de werktuigen, de toestellen, de recipiënten en de beschermingsmiddelen inzake veiligheid en gezondheid moeten bieden;

- de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten.

2.1. Wat de wet van 24 februari 1921 betreft, bepaalt artikel 1 van die wet dat de Regering gemachtigd wordt "om, in het belang der openbare gezondheid, de invoer, uitvoer, vervaardiging, het vervoer, het bezit, de verkoop en het te koop stellen, het afleveren of aanschaffen, ... van de giftstoffen, slaapmiddelen, verdovende stoffen, ontsmettingsmiddelen en antiseptica, ... te regelen en daarover toezicht te houden".

Deze wet van 24 februari 1921 kan slechts rechtsgrond bieden voor het ontwerp indien de daarin vastgestelde regeling stoffen betreft die begrepen zijn in het toepassingsgebied van die wet, zoals omschreven in het aangehaalde artikel 1.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zijn de in het ontwerp geregelde stoffen inderdaad als "giftstoffen" te beschouwen. De Raad van State is niet bij machte deze kwalificatie op haar juistheid te toetsen. Hij kan bijgevolg niet met zekerheid uitmaken of de wet van 24 februari 1921 een rechtsgrond voor het voorgelegde ontwerp vormt.

2.2. Luidens artikel 1, § 1, van de voormelde wet van 10 juni 1952 kan de Koning o.m. "aan al wie werknemers krachtens een arbeidsovereenkomst tewerkstelt en aan die werknemers zelf, alle maatregelen opleggen nodig voor de gezondheid en de veiligheid dezer laatsten alsmede voor de salubriteit van het werk en van de werkplaatsen".

Het aangehaalde artikel kan gedeeltelijk een rechtsgrond bieden voor het ontwerp, in zoverre de daarin

ontworpen verbodsbepalingen ten aanzien van het gebruik van bepaalde stoffen ten goede komen aan de werknemers. Dit is, zoals reeds opgemerkt werd, inderdaad het geval : het gebruik van de bedoelde stoffen wordt o.m. geregeld t.a.v. produktieprocessen waarbij werknemers zijn betrokken.

2.3. Luidens artikel 1, § 1, van de voormelde wet van 11 juli 1961 kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, "de vereisten inzake veiligheid en gezondheid vaststellen waaraan de machines, de onderdelen van machines, het materieel, de werktuigen, de toestellen, de recipiënten en de beschermingsmiddelen moeten voldoen om te worden in de handel gebracht, ingevoerd, gefabriceerd, tentoongesteld, in bezit gehouden, te koop aangeboden, verkocht, kosteloos overgedragen, geleverd na herstelling, verhuurd, uitgeleend, behandeld, uitgevoerd, vervoerd, in bedrijf gesteld of gebruikt".

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat deze wet zowel de bescherming van de werknemers in het bijzonder als die van de gebruikers in het algemeen tot doel had (1).

Het aangehaalde artikel biedt een rechtsgrond voor het ontwerp in zoverre het voorschriften oplegt voor het gebruik van de bedoelde stoffen bij de vervaardiging van machines, materieel, werktuigen, toestellen, recipiënten en beschermingsmiddelen en voor het op de markt brengen van

---

(1) Parl. St., Kamer, 1953-54, nr. 335, p. 1-2, en Kamer, 1959-60, nr. 597/1, p. 1-2.

machines e.d. die met behulp van deze stoffen zijn vervaardigd.

2.4. Uit de voormelde wet van 24 januari 1977 volgt ten slotte dat de Koning o.m., in het belang van de volksgezondheid of met het doel bedrog of vervalsing op dit gebied te voorkomen :

- regels kan stellen en verbodsmaatregelen kan voorschrijven op de fabricage, de uitvoer en de handel van voorwerpen en stoffen bestemd om in aanraking te komen met voedingsmiddelen, en het gebruik van deze voorwerpen en stoffen kan regelen en verbieden (artikel 3, 2°, a), juncto artikel 2);

- het gebruik en de hygiëne kan reglementeren van de voertuigen aangewend tot vervoer van voedingsmiddelen, het gereedschap, de recipiënten en de apparaten bestemd om met de voedingsmiddelen in aanraking te worden gebracht, alsmede de distributieapparaten voor voedingsmiddelen (artikel 3, 3°, c);

- op voorstel of na advies van de Hoge Gezondheidsraad de zelfstandigheden kan bepalen die o.m. voorwerpen en stoffen bestemd om in aanraking te komen met voedingsmiddelen, niet of slechts in beperkte mate mogen bevatten, alsmede de grenzen en voorwaarden kan bepalen waaraan de aanwezigheid van deze zelfstandigheden in de voorwerpen of stoffen gebonden is (artikel 3, 5°);

- een aantal van die maatregelen kan toepassen op technische hulpstoffen alsmede op gebruiksartikelen die bij het gebruik, hetzij door het innemen van delen ervan, hetzij door het inademen ervan, hetzij door contact met het lichaam, een fysiologische uitwerking kunnen hebben (artikel 6, § 1, b).

De voormelde bepalingen van de wet van 24 januari 1977 kunnen aldus een rechtsgrond bieden voor het ontwerp, in zoverre de bepalingen ervan betrekking hebben op voedingsmiddelen en op apparaten, gereedschap of recipiënten die daarmee in aanraking komen.

3. In artikel 6 van het ontworpen besluit worden de ambtenaren aangewezen die toezicht zullen houden op de uitvoering ervan. In zoverre de vier voornoemde wetten rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling, dient in de aanhef van het ontworpen besluit eveneens te worden verwezen naar de artikelen van deze wetten, krachtens welke bepaalde ambtenaren toezicht houden op de uitvoering van die wetten en hun uitvoeringsbesluiten. Het betreft artikel 7 van de wet van 24 februari 1921, artikel 4 van de wet van 10 juni 1952, artikel 2 van de wet van 11 juli 1961 en artikel 11 van de wet van 24 januari 1977.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

1. Volgens de gemachtigde ambtenaar zijn de in het ontwerp geregelde stoffen als "giftstoffen" te beschouwen.

Bij de bespreking van de rechtsgronden heeft de Raad van State zich (onder 2.1) beperkt tot de vaststelling dat, enkel zo deze bewering juist is, de wet van 24 februari 1921 rechtsgrond kan bieden voor het ontwerp.

Enkel in dat geval kan het eerste lid van de aanhef worden behouden.

In de aanhefbepalingen moeten de verwijzingen naar de wetten worden aangevuld met de vermelding van de specifieke artikelen die de rechtsgrond vormen. Verder dienen dan enkel de wijzigingen te worden vermeld welke in die artikelen zijn aangebracht.

In het derde lid van de aanhef vermelde men het opschrift van de wet van 11 juli 1961 zoals het werd gewijzigd bij de wet van 7 juli 1994.

Ervan uitgaande dat de verwijzing naar de wet van 24 februari 1921 behouden kan blijven, redigere men dan de eerste vier leden als volgt :

"Gelet op de wet van 24 februari 1921 betreffende het verhandelen van de giftstoffen, slaapmiddelen en verdovende middelen, ontsmettingsstoffen en antiseptica, inzonderheid op artikel 1, gewijzigd bij de wetten van 11 maart 1958, 9 juli 1975 en 1 juli 1976, en op artikel 7, zoals vervangen bij de wet van 9 juli 1975;

Gelet op de wet van 10 juni 1952 betreffende de gezondheid en de veiligheid van de werknemers, alsmede de

salubriteit van het werk en van de werkplaatsen, inzonderheid op artikel 1, § 1, gewijzigd bij de wetten van 17 juli 1957 en 16 maart 1971, en op artikel 4, zoals vervangen bij de wet van 22 december 1989;

Gelet op de wet van 11 juli 1961 betreffende de waarborgen welke de machines, de onderdelen van machines, het materieel, de werktuigen, de toestellen, de recipiënten en de beschermingsmiddelen inzake veiligheid en gezondheid moeten bieden, inzonderheid op artikel 1, § 1, zoals vervangen bij de wet van 7 juli 1994, en op artikel 2, zoals vervangen bij de wet van 22 december 1989;

Gelet op de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de verbruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten, inzonderheid op artikel 3, 2°, 3° en 5°, en op artikel 6, § 1, zoals vervangen bij de wet van 22 maart 1989, en op artikel 11, gewijzigd bij de wetten van 22 maart 1989 en 9 februari 1994;".

2. Volgens de gemachtigde ambtenaar wordt in het vijfde lid verwezen naar het koninklijk besluit van 5 juni 1975 betreffende het bewaren, het verkopen en het gebruiken van bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik omdat dit besluit wordt vermeld in het bepalend gedeelte. Zulke verwijzing is echter overbodig, zodat het vijfde lid kan worden geschrapt.

3. Het zesde, zevende en achtste lid kan men beter laten aanvangen als volgt :

"Gelet op de richtlijn 91/... van de Raad van ...".

Het zevende en achtste lid kunnen korter gerediGeerd worden door daarin de woorden "wijziging van richtlijn 76/769/EEG betreffende ... preparaten" telkens te vervangen door "wijziging van voornoemde richtlijn 76/769/EEG".

4. De Raad van State ziet geen reden voor de considerans in het negende lid, die dan ook beter kan worden weggelaten.

5. In het tiende en het elfde lid dienen de adviezen te worden vermeld met de datum waarop ze werden gegeven, meer bepaald 2 december 1992 en 5 maart 1993.

Artikel 1.

1. Duidelijkheidshalve kan de tekst beter als volgt worden gestructureerd :

"§ 1. Het is verboden ... preparaten.

§ 2. In afwijking van § 1 is deze bepaling niet van toepassing ... bestaande wetgeving.

.../...

In afwijking van § 1 en indien voldaan wordt aan de bepalingen van het koninklijk besluit van 5 juni 1975 betreffende ..., is deze bepaling evenmin van toepassing op ... bestaande wetgeving :

1° voor het behandelen van hout,

Niettemin mag behandeld hout niet worden gebruikt :

a) binnen gebouwen ...,

b) voor vervaardiging ...,

2° voor het impregneren van ...,

3° voor de, geval per geval ... .

§ 3. In ieder geval moet het totale ... in het kader van de afwijkingen bedoeld in § 2 als zodanig ... verkocht worden.

Op de verpakking ... gebruik".

2. In het tweede lid (dat § 2 wordt) schrappe men in de Nederlandse tekst na de woorden "in industriële processen", de woorden "in industriële installaties". Zij blijken overbodig.

Artikelen 2 en 3.

In de eerste volzin van artikel 2, paragrafen 1 en 2, en in artikel 3 is sprake van respectievelijk "preparaten, materiaal of produkten", "preparaten, materiaal en installaties of apparatuur" en "preparaten, materiaal of produkten".

In deze artikelen wordt artikel 1 van richtlijn 91/339/EEG uitgevoerd.

Omwille van de overeenstemming met de terminologie van dit artikel, waarin het woord "materiaal" niet wordt gebruikt, schrappe men dat woord in het ontwerp.

Artikel 2.

1. Artikel 1 van de richtlijn 91/339/EEG laat toe van het verbod op monomethyltetrachloordifenylmethaan af te wijken voor installaties en apparatuur die op 18 juni 1994 reeds in dienst waren genomen.

In het 1) en 2) (lees : 1° en 2°) van het tweede lid van paragraaf 1 wordt de datum van indienstneming echter bepaald, niet op 18 juni 1994, maar op de datum van de inwerkingtreding "van dit artikel" (in de Nederlandse tekst) en "du présent arrêté" (in de Franse tekst). Die ontworpen bepalingen zijn aldus strijdig met de richtlijn.

2. De delegatie die in het derde lid van paragraaf 1 wordt gegeven aan de minister die de volksgezondheid onder zijn bevoegdheid heeft, is te ruim bij gebrek aan enig in het ontwerp vastgesteld criterium dat de uitoefening van die bevoegdheid aan beperkingen onderwerpt.

Men schrappe die bepaling dan ook.

Artikel 4.

In de inleidende zin van paragraaf 1 behoeven de woorden "voor zover zij niet reeds vallen onder andere bepalingen betreffende cadmiumhoudende produkten" nadere precisering.

De gemachtigde ambtenaar was niet bij machte zulke bepalingen aan te wijzen. Overwogen kan worden om de aangehaalde woorden dan maar te schrappen.

Artikel 7.

Met dit artikel wordt voor de bepalingen van bijlage II en bijlage V voorzien in een vertraagde inwerkingtreding ten overstaan van de andere bepalingen van het ontworpen besluit.

Dit zou voor gevolg moeten hebben dat sommige bepalingen van artikel 4 van het ontwerp (in § 1, eerste

lid, 1° en 3°) die verwijzen naar deze bijlagen, eveneens later in werking zouden treden.

Om dit tot uiting te brengen, zou artikel 7 als volgt geredigeerd kunnen worden :

"Dit besluit treedt in werking de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op bijlage II, en van deze bijlage, die in werking treden op 31 december 1995, en met uitzondering van de bepalingen die betrekking hebben op bijlage V, en van deze bijlage, die in werking treden op 30 juni 1995".

Bijlagen.

1. Het verdient geen aanbeveling in de inleidende zin van een bijlage elementen uit de inhoud van het bepalend gedeelte te hernemen.

2. De vermelding van de bekendmaking van de verordeningen in het Publikatieblad mag telkens wegvallen.

PORTEE DU PROJET.

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à limiter la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances dangereuses. Il s'agit du pentachlorophénol, de ses sels et esters du monométhyltetrachlorodiphénylméthane, du monométhyldichlorodiphénylméthane, du monométhyldibromodiphénylméthane, du cadmium et de ses composés.

Dans ses grandes lignes, la réglementation en projet peut se résumer ainsi qu'il suit.

L'emploi, dans une certaine concentration, du pentachlorophénol et de ses sels et esters dans des substances et préparations mises sur le marché est interdit. Cette interdiction ne s'applique pas à l'emploi - sans émission et/ou rejet en quantités supérieures aux prescriptions de la législation existante - dans certains procédés industriels.

Il est interdit de mettre sur le marché et d'employer du monométhyltetrachlorodiphénylméthane ainsi que des "préparations, du matériel ou des produits" qui contiennent cette substance, sauf lorsqu'il s'agit d'installations et de machines déjà en service ou de leur entretien (article 2, § 1er). Il est instauré une interdiction absolue de mettre sur le marché de l'occasion du monométhyltetrachlorodiphénylméthane ainsi que des "préparations, du matériel et des installations ou machines" qui contiennent cette substance (article 2, § 2).

Il est également absolument interdit de mettre sur le marché et d'employer du monométhyldichlorodiphénylméthane et du monométhyldibromodiphénylméthane ainsi que "des préparations, du matériel ou des produits" qui contiennent une ou plusieurs de ces substances (article 3).

Le cadmium et ses composés sont interdits :

- pour colorer les produits finis fabriqués au départ des substances et préparations mentionnées dans les annexes I et II de l'arrêté en projet;

- pour stabiliser les produits finis mentionnés dans l'annexe III de l'arrêté fabriqués au départ des polymères et copolymères du chlorure de vinyle;

- pour le cadmiage des produits métalliques ou des composants des produits utilisés dans les secteurs/applications prévus dans les annexes IV et V de l'arrêté (article 4, § 1er).

Plusieurs exceptions sont prévues à ces dispositions prohibitives : elles concernent l'emploi du cadmium et de composés du cadmium pour des raisons de sécurité (article 4, § 2).

Les dispositions prohibitives de l'arrêté en projet ne sont pas applicables "lors de la mise sur le marché ou de l'utilisation à des fins de recherche et de développement ainsi que d'analyse" (article 5).

2. Ainsi qu'il appert du préambule du projet et de la demande d'avis, le projet tend à mettre en oeuvre les directives du Conseil du 21 mars 1991 (91/173/CEE) et du 18 juin 1991 (91/388/CEE et 91/339/CEE) portant respectivement neuvième, dixième et onzième modification de la directive du Conseil du 27 juillet 1976 (76/769/CEE) concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la limitation de la mise sur le marché et de l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses.

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE.

Ainsi qu'il a déjà été relevé ci-dessus, le projet tend à mettre en oeuvre certaines directives modifiant une directive qui, selon son intitulé, vise à limiter la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses.

La première question qui se pose est de savoir s'il est de la compétence de l'autorité fédérale de transposer ces directives modificatives en droit interne. Pour qu'il puisse être répondu à cette question par l'affirmative, il faut que le projet règle une ou plusieurs matières qui, selon la Constitution et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, relèvent de la compétence de l'autorité fédérale.

Le Conseil d'Etat est d'avis que tel est en effet le cas.

Le fait que le projet contient des dispositions concernant des substances et des préparations dangereuses permet d'inférer qu'il vise la protection de la santé. Dans le préambule de la directive 76/769/CEE, il est d'ailleurs considéré que la réglementation y figurant doit "viser à la sauvegarde de la population". Or, la santé publique est, à l'exception de certains aspects sans pertinence ici (article 5, § 1er, I, de la loi spéciale), restée une matière fédérale.

Ainsi que le précise ensuite le préambule de la directive précitée, cette directive vise notamment à la sauvegarde des personnes qui emploient les substances et préparations concernées. Il en va de même des directives modificatives et donc également du projet soumis au Conseil d'Etat. Le projet contient en effet des dispositions concernant la mise sur le marché de l'emploi de certaines substances et préparations. Force est donc d'admettre que le projet fixe des normes relatives à la protection des consommateurs, matière qui, selon l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2°, de la loi spéciale relève explicitement de la compétence de l'autorité fédérale.

Etant donné qu'en outre, le projet contient également des règles concernant spécifiquement l'emploi de certaines substances et préparations au travail, en vue de la protection des travailleurs concernés, il peut de surcroît être réputé empiéter, au moins partiellement, sur le domaine des mesures de police interne qui concernent la

protection du travail. Selon l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale, cette matière est également réservée à l'autorité fédérale.

Le projet paraît donc présenter, dans au moins trois domaines (santé publique, protection du consommateur et protection du travail), des points de convergence avec des matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale.

Certes, aux termes du préambule de la directive 76/769/CEE, la réglementation de cette directive - et, par extension, celle des directives modificatives - doit contribuer "à la protection de l'environnement contre toutes les substances et préparations qui présentent des caractères d'écotoxicité ou qui peuvent polluer l'environnement". La directive ménage ainsi la possibilité que les réglementations nationales tendant à son exécution régissent des aspects de la protection de l'environnement, compétence qui en Belgique, est attribuée aux Régions (article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale). Il y a toutefois lieu de constater que, dans la mesure où il contient des dispositions concernant l'émission ou le rejet de certaines substances et porte ainsi sur la protection de l'environnement, le projet se limite à se référer à la "législation existante" (article 1er, alinéa 2, in fine, et alinéa 3, phrase introductive, in fine); dans le contexte belge, cela signifie qu'il est simplement fait référence aux règles qui sont fixées par les autorités régionales ou qui peuvent l'être. Il ne peut dès lors être affirmé que le projet

déroge lui-même aux législations régionales concernant la protection de l'environnement ou qu'il permet d'y déroger.

Il convient dès lors de conclure que l'autorité fédérale est compétente pour prendre l'arrêté en projet.

FONDEMENT LEGAL.

1. Vu le préambule de l'arrêté en projet, le projet trouve, selon ses auteurs, son fondement légal dans quatre lois :

- la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques;

- la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail;

- la loi du 11 juillet 1961 relative aux garanties de sécurité et de salubrité que doivent présenter les machines, les parties de machines, le matériel, les outils, les appareils, les récipients et les équipements de protection;

- la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et autres produits.

2.1. En ce qui concerne la loi du 24 février 1921, l'article 1er de cette loi dispose que le Gouvernement est autorisé "à réglementer et à surveiller, dans l'intérêt de la santé publique, l'importation, l'exportation, la fabrication, le transport, la détention, la vente et l'offre en vente, la délivrance et l'acquisition, ... des substances toxiques, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques (...)".

Cette loi du 24 février 1921 ne peut procurer un fondement légal au projet que si les dispositions y figurant concernent des substances comprises dans le champ d'application de cette loi, tel qu'il est défini dans l'article 1er précité.

Selon le fonctionnaire délégué, les substances régies dans le projet doivent en effet être qualifiées de "substances toxiques". Le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de vérifier l'exactitude de cette qualification. Il ne peut, par conséquent, établir avec certitude si la loi du 24 février 1921 constitue un fondement légal pour le projet soumis.

2.2. Aux termes de l'article 1er, § 1er, de la loi précitée du 10 juin 1952, le Roi peut entre autres "prescrire à toutes personnes occupant des travailleurs en vertu d'un contrat de louage de travail et à ces travailleurs eux-mêmes, toutes mesures propres à assurer la santé et la sécurité de ceux-ci, ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail".

L’article cité peut en partie procurer un fondement légal au projet, dans la mesure où les dispositions prohibitives y envisagées à l’égard de l’emploi de certaines substances, sont à l’avantage des travailleurs. Comme il a déjà été relevé, tel est en effet le cas : l’emploi des substances visées est réglementé, entre autres, à l’égard de processus de production auxquels sont associés des travailleurs.

2.3. Aux termes de l’article 1er, § 1er, de la loi précitée du 11 juillet 1961, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, "déterminer les conditions de sécurité et de salubrité auxquelles les machines, les parties de machines, le matériel, les outils, les appareils, les récipients et les équipements de protection doivent satisfaire pour être mis sur le marché, importés, fabriqués, exposés, détenus, offerts en vente, vendus, cédés à titre gratuit, délivrés après réparation, loués, prêtés, manipulés, exportés, transportés, mis en service ou utilisés".

Il appert des travaux préparatoires que cette loi visait tant la protection des travailleurs en particulier, que celle des utilisateurs en général (1).

L’article cité procure un fondement légal au projet dans la mesure où il impose des prescriptions pour l’emploi des substances visées lors de la fabrication de machines, de matériel, d’outils, d’appareils, de récipients et de moyens de protection et pour la mise sur le marché de machines, etc., fabriquées au moyen de ces substances.

---

(1) Doc. Parl., Chambre, 1953-54, n° 335, pp. 1-2, et Chambre, 1959-60, n° 597/1, pp. 1-2.

2.4. Il résulte enfin de la loi du 24 janvier 1977 que le Roi peut, entre autres, dans l'intérêt de la santé publique ou dans le but d'empêcher les tromperies ou les falsifications dans ce domaine :

- réglementer et interdire la fabrication, l'exportation et le commerce d'objets et matières destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires ainsi que réglementer et interdire l'emploi de ces objets et matières (article 3, 2°, a), en combinaison avec l'article 2);

- réglementer l'emploi et l'hygiène des véhicules utilisés pour le transport des denrées alimentaires, des ustensiles, récipients et appareils destinés à entrer en contact avec ces denrées et des appareils de distribution pour denrées alimentaires (article 3, 3°, c);

- sur la proposition ou après avis du Conseil supérieur d'Hygiène, déterminer les substances qu'entre autres les objets et matières destinés à entrer en contact avec les denrées alimentaires, ne peuvent pas contenir ou ne peuvent contenir que dans une certaine mesure ainsi que les limites et conditions auxquelles est soumise la présence de ces substances dans ces objets ou matières (article 3, 5°);

- appliquer certaines de ces mesures aux auxiliaires technologiques ainsi qu'aux produits usuels qui, par leur emploi, peuvent exercer un effet physiologique, soit par absorption de certaines de leurs parties constituantes, soit par inhalation de celles-ci, soit par contact avec le corps humain (article 6, § 1er, b).

Les dispositions précitées de la loi du 24 janvier 1977 peuvent donc procurer un fondement légal au projet dans la mesure où ses dispositions concernent des denrées alimentaires et des appareils, ustensiles ou récipients qui entrent en contact avec elles.

3. L'article 6 de l'arrêté en projet désigne les fonctionnaires qui seront chargés du contrôle de son application. Dans la mesure où les quatre lois précitées procurent un fondement aux dispositions en projet, il doit également être fait référence, dans le préambule de l'arrêté en projet, aux articles de ces lois, en vertu desquels certains fonctionnaires sont chargés du contrôle de l'application de ces lois et de leurs arrêtés d'exécution. Il s'agit de l'article 7 de la loi du 24 février 1921, de l'article 4 de la loi du 10 juin 1952, de l'article 2 de la loi du 11 juillet 1961 et de l'article 11 de la loi du 24 janvier 1977.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

1. Selon le fonctionnaire délégué, les substances régies par l'arrêté en projet sont à considérer comme des "substances vénéneuses". Lors de l'examen des fondements légaux, le Conseil d'Etat s'est borné (sous 2.1.) à constater que si cette affirmation est exacte, la loi du 24 février 1921 peut procurer un fondement légal au projet.

Le premier alinéa du préambule pourra être maintenu uniquement dans ce cas.

Dans les dispositions du préambule, les références aux lois doivent être complétées par la mention des articles spécifiques qui constituent le fondement légal. Par ailleurs, il y a lieu de ne mentionner que les modifications apportées à ces articles.

Au troisième alinéa du préambule, il convient de mentionner l'intitulé de la loi du 11 juillet 1961 tel qu'il a été modifié par la loi du 7 juillet 1994.

Dans l'hypothèse où la référence à la loi du 24 février 1921 serait maintenue, il y aurait lieu de rédiger les quatre premiers alinéas comme suit :

"Vu la loi du 24 février 1921 concernant le trafic des substances vénéneuses, soporifiques, stupéfiantes, désinfectantes ou antiseptiques, notamment l'article 1er, modifié par les lois des 11 mars 1958, 9 juillet 1975 et 1er juillet 1976, et l'article 7, tel qu'il a été remplacé par la loi du 9 juillet 1975;

Vu la loi du 10 juin 1952 concernant la santé et la sécurité des travailleurs, ainsi que la salubrité du travail et des lieux de travail, notamment l'article 1er, § 1er, modifié par les lois des 17 juillet 1957 et 16 mars 1971, et l'article 4, tel qu'il a été remplacé par la loi du 22 décembre 1989;

Vu la loi du 11 juillet 1961 relative aux garanties de sécurité et de salubrité que doivent présenter les machines, les parties de machines, le matériel, les outils, les appareils, les récipients et les équipements de protection, notamment l'article 1er, § 1er, tel qu'il a été remplacé par la loi du 7 juillet 1994, et l'article 2, tel qu'il a été remplacé par la loi du 22 décembre 1989;

Vu 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, notamment l'article 3, 2°, 3° et 5°, et l'article 6, § 1er, tels qu'ils ont été remplacés par la loi du 22 mars 1989, et l'article 11, modifié par les lois des 22 mars 1989 et 9 février 1994;".

2. Selon le fonctionnaire délégué, le cinquième alinéa fait référence à l'arrêté royal du 5 juin 1975 relatif à la conservation, au commerce et à l'utilisation des pesticides à usage non agricole parce qu'il est fait état de cet arrêté dans le dispositif. Cette référence étant toutefois superflue, le cinquième alinéa peut être omis.

3. Il serait préférable de rédiger le début des sixième, septième et huitième alinéas comme suit :

"Vu la directive 91/... du Conseil du ...".

Les septième et huitième alinéas peuvent être simplifiés en remplaçant les mots "modification de la directive 76/769/CEE concernant ... dangereuses" par les mots "modification de la directive 76/769/CEE précitée".

4. Le Conseil d'Etat n'aperçoit aucun motif justifiant le considérant du neuvième alinéa, qu'il serait dès lors préférable d'omettre.

5. Les dixième et onzième alinéas doivent mentionner la date à laquelle ces avis ont été rendus, plus précisément les 2 décembre 1992 et 5 mars 1993.

Article 1er.

1. Par souci de clarté, il serait préférable de structurer le texte comme suit :

"§ 1er. Le pentachlorophénol ... sur le marché.

§ 2. Par dérogation au § 1er, la présente disposition n'est pas applicable ... existante.

Par dérogation au § 1er et à condition qu'il soit satisfait aux dispositions de l'arrêté royal du 5 juin 1975 relatif ..., la présente disposition n'est pas davantage applicable aux ... législation existante :

1° pour le traitement des bois,

Cependant, les bois traités ne peuvent être utilisées :

a) à l'intérieur d'immeubles ...,

b) pour la confection ...,

2° pour l'imprégnation de ...,

3° pour le traitement curatif ... .

§ 3. Le pentachlorophénol ... en vertu des dérogations visées au § 2, doit en tout cas ... grand public.

L'emballage ... professionnels".

2. A l'alinéa 2 (devenant le paragraphe 2), il y a lieu, après les mots "dans des procédés industriels", de supprimer les mots "dans des installations industrielles" comme étant superflus.

Articles 2 et 3.

La première phrase de l'article 2, §§ 1er et 2, et de l'article 3 fait état respectivement "des préparations, du matériel et des produits", "des préparations, du matériel et des installations ou machines" et "des préparations, du matériel ou des produits".

Ces articles mettent à exécution l'article 1er de la directive 91/339/CEE.

A des fins de concordance avec la terminologie de cet article, dans lequel le mot "matériel" n'est pas utilisé, il convient d'omettre ce mot dans l'arrêté en projet.

Article 2.

1. L'article 1er de la directive 91/339/CEE permet de déroger à l'interdiction frappant le monométhyltetrachloro-diphénylméthane pour les installations ou machines qui étaient déjà en service le 18 juin 1994.

Au paragraphe 1er, alinéa 2, 1) et 2) (lire 1° et 2°), la date de mise en service est toutefois fixée, non pas au 18 juin 1994, mais à la date d'entrée en vigueur "du présent arrêté" (dans le texte français) et "du présent article" ("in dit artikel") dans le texte néerlandais. Ces dispositions en projet sont donc contraires à la directive.

2. La délégation conférée par le paragraphe 1er, alinéa 3, au ministre qui a la santé publique dans ses attributions, est trop étendue à défaut de tout critère fixé dans l'arrêté en projet, soumettant l'exercice de cette compétence à certaines restrictions.

Il y a dès lors lieu de supprimer cette disposition.

Article 4.

Dans la phrase introductive du paragraphe 1er, il convient de préciser les mots "pour autant qu'elles ne soient déjà visées par des autres dispositions relatives aux produits concernant du cadmium".

Le fonctionnaire délégué n'a pas été en mesure d'identifier les dispositions visées. Il pourrait dès lors être envisagé de supprimer les mots précités.

Article 7.

Cet article prévoit pour les dispositions des annexes II et V une entrée en vigueur différée par rapport aux autres dispositions de l'arrêté en projet.

Il devrait en résulter que certaines dispositions de l'article 4 du projet (§ 1er, alinéa 1er, 1° et 3°) qui font référence à ces annexes, voient également leur date d'entrée en vigueur repoussée à une date ultérieure.

Pour exprimer cette idée, l'article 7 pourrait être rédigé comme suit :

"Le présent arrêté entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge, à l'exception des dispositions relatives à l'annexe II ainsi que de cette annexe, qui entrent en vigueur le 31 décembre 1995, et à l'exception des dispositions relatives à l'annexe V ainsi que de cette annexe, qui entrent en vigueur le 30 juin 1995".

Annexes.

1. Il n’est pas indiqué de reproduire des éléments du dispositif dans la phrase introductive d’une annexe.

2. La mention de la publication des règlements dans le Journal officiel peut chaque fois être omise.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

D. VERBIEST, staatsraden,
P. LEMMENS, conseillers d'Etat,

de Heer : A. ALEN, assessoren van de
Monsieur : afdeling wetgeving,
Mevrouw : Y. MERCHIERS, assesseurs de la
Madame : 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. D. VERBIEST.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire adjoint.

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

F. LIEVENS. W. DEROOVER.