

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 januari 1998 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "betreffende product-normen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 3 maart 1998 en 17 maart 1998, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 20 janvier 1998, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 3 mars 1998 et 17 mars 1998, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe "door middel van productnormen duurzame productie- en consumptiepatronen aan te moedigen en te bevorderen en inzonderheid ... het leefmilieu ... en de volksgezondheid te beschermen tegen schadelijke effecten of risico's op schadelijke effecten van bepaalde producten die op de markt worden gebracht of die worden uitgevoerd naar landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap ... (alsmede) de uitvoering te verzekeren van de richtlijnen en verordeningen van de Europese Gemeenschap inzake productnormen ter bescherming van de volksgezondheid en het leefmilieu" (artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp).

2.1. De ontworpen regeling beoogt niet de bescherming van de werknemers (1), noch de veiligheid van de consument (artikel 3, § 1, tweede lid).

2.2. Bepaalde producten die reeds het voorwerp uitmaken van een eigen regeling worden van het toepassingsgebied van de ontworpen wet uitgesloten, bv. springstoffen, geneesmiddelen, voedingswaren, grondstoffen en producten die worden

(1) In dat verband wordt verwezen naar het voorontwerp van wet "betreffende de waarborgen die de stoffen en preparaten inzake veiligheid en gezondheid van de werknemers moeten bieden", waarover de Raad van State op 5 maart 1998 advies nr. L. 27.353/1 heeft gegeven.

gebruikt in de landbouw, tuinbouw, bosbouw, veeteelt en visserij (artikel 3, § 2) (1).

3. Het ontwerp stelt als algemeen principe dat alle producten die op de markt worden gebracht zodanig ontworpen moeten zijn dat hun fabricage, voorziene gebruik en verwijdering, de volksgezondheid niet aantasten en niet of zo weinig mogelijk bijdragen tot een toename van de hoeveelheid en de mate van schadelijkheid van afvalstoffen en tot andere vormen van verontreiniging (van het leefmilieu) (artikel 4).

4. De ontworpen regeling - die in de memorie van toelichting terecht als een "kaderwet" wordt gekwalificeerd (2) - verleent ruim omschreven machtigingen aan de Koning om uiteenlopende maatregelen te nemen met het oog op de bescherming van het leefmilieu of de volksgezondheid en de bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen, enerzijds (artikel 5, § 1), en met het oog op uitsluitend de bescherming van de volksgezondheid, anderzijds (artikel 5, § 2).

(1) De bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik, de zgn. "biociden", worden wel door het ontwerp beoogd (artikelen 8 en 9).

(2) Memorie van toelichting, punt 2. Opzet van het wetsontwerp : volksgezondheid en leefmilieu.

5. Bovendien wordt voorzien in de mogelijkheid om de doelstellingen van het ontwerp te verwezenlijken door middel van sectorale overeenkomsten die gesloten kunnen worden tussen de Belgische Staat en ondernemingen of organisaties van ondernemingen. Die overeenkomsten betreffen het op de markt brengen van een product of productgroep. Het juridisch statuut van deze overeenkomsten wordt gepreciseerd (artikel 6).

6. Naast de genoemde bepalingen met een algemeen toepassingsgebied, bevat het ontwerp ook bijzondere bepalingen met betrekking tot bepaalde soorten producten, zijnde stoffen en preparaten (artikel 7), biociden (artikelen 8 en 9) en verpakkingen (artikelen 10 tot 14).

7. De voornoemde bepalingen van het ontwerp vormen het wettelijk kader voor de omzetting van een aantal EG-richtlijnen of gedeelten ervan die behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Bedoeld zijn meer bepaald :

- richtlijn 67/548/EEG van de Raad van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen;
- richtlijn 76/769/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke

.../...

en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten;

- richtlijn 88/379/EEG van de Raad van 7 juni 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van de gevaarlijke preparaten.

Richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval wordt voor een deel in het ontwerp zelf omgezet.

Luidens de memorie van toelichting is tevens reeds rekening gehouden met een in voorbereiding zijnde richtlijn betreffende het op de markt brengen van biociden (zie de algemene opmerking hierna).

8. Het ontwerp regelt voorts het toezicht en de sancties (strafbepalingen en administratieve geldboeten) met betrekking tot de naleving van zowel de wet en de uitvoeringsbesluiten ervan, als een aantal EG-verordeningen, met name verordening (EEG) nr. 2455/92 van de Raad van 23 juli 1992 betreffende de in- en uitvoer van bepaalde gevaarlijke chemische stoffen, verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad van 23 maart 1993 inzake de beoordeling en de beperking van de risico's van bestaande stoffen, en verordening (EG) nr. 3093/94 van de Raad van 15 december 1994 betreffende stoffen die de ozonlaag afbreken (artikelen 15 tot 18).

.../...

9. Het ontwerp voorziet ten slotte in de opheffing van een aantal regelingen die, gelet op de algemene bepalingen van het ontwerp, overbodig worden. Het betreft bepalingen van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder en de wet van 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en het leefmilieu tegen schadelijke effecten en hinder veroorzaakt door niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen.

De wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt wordt aangepast in die zin dat ze niet langer toepassing vindt op biociden, enerzijds, en dat de Koning wordt gemachtigd om, t.a.v. de producten die onder het toepassingsgebied van de wet blijven vallen, ook maatregelen te nemen met het oog op de bescherming van het leefmilieu, anderzijds (artikel 21).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. Zoals hiervoren werd aangegeven, heeft het ontwerp betrekking op de bescherming, zowel van de volksgezondheid als van het leefmilieu.

Wat de bepalingen betreft die rechtstreeks de bescherming van de volksgezondheid beogen, doet het ontwerp geen bevoegdheidsbezwaren rijzen : met uitzondering van een aantal niet terzake doende aspecten (artikel 5, § 1, I, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der

.../...

instellingen), is de volksgezondheid immers een federale materie gebleven.

2. Wat evenwel de bepalingen betreft die de bescherming van het leefmilieu op het oog hebben, dient een meer genuanceerd standpunt te worden ingenomen.

2.1. Sedert de wijziging van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, is "de bescherming van het leefmilieu" in beginsel zaak van de gewesten (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°). Op die principiële bevoegdheid van de gewesten wordt evenwel, luidens het tweede lid, 1°, van dat artikel 6, § 1, II, ten behoeve van de federale overheid een uitzondering gemaakt voor "het vaststellen van de product-normen".

Opdat de federale overheid bevoegd zou zijn om de bepalingen van het ontwerp vast te stellen welke de bescherming van het leefmilieu beogen, moeten bijgevolg de bedoelde bepalingen kunnen worden aangemerkt als "product-normen" in de zin van die bijzondere wetsbepaling.

Blijkens de parlementaire voorbereiding van het voornoemde artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, is uitgegaan van de definitie van het begrip "productnormen" welke het Arbitragehof had gehanteerd in o.m. het arrest nr. 47 van 25 februari 1988. Volgens dat arrest moesten als product-normen worden aangemerkt "normen die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de

.../...

samenstelling of bij de emissie van een product, of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsnormen, het verpakken, het merken, het etiketteren van producten" (1).

In de toelichting bij de bedoelde bijzondere wetsbepaling (2) en tijdens de verdere parlementaire voorbereiding ervan - meer bepaald bij de bespreking in de bevoegde Kamercommissie (3) - is er echter op gewezen dat de door de bijzondere wetgever gehanteerde definitie in bepaalde opzichten enger is dan die van het Arbitragehof en dat, meer bepaald, als "productnormen" waarvan het vaststellen overeenkomstig artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, aan de federale overheid wordt voorbehouden, alleen moeten worden beschouwd voorschriften waaraan producten vanuit milieuoogpunt moeten beantwoorden "bij het op de markt brengen". Het voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid is immers precies verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren (4) en obstakels voor het vrij verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen (5).

(1) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 17.

(2) Zelfde stuk, p. 20.

(3) Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 en 44.

(4) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 20; Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, p. 37.

(5) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-5, p. 67.

In verband met het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen milieuhygiënische normen waaraan producten moeten voldoen om op de markt te mogen worden gebracht (eigenlijke "productnormen" die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren) en andere milieuhygiënische normen (die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren), kunnen inzonderheid volgende verklaringen uit de parlementaire voorbereiding worden aangehaald :

- "Zo zijn bijvoorbeeld niet alle regels met betrekking tot het gebruik en de emissie van producten als productnormen te beschouwen. In tegenstelling tot wat men uit een extensieve interpretatie van de definitie van het Arbitragehof zou kunnen afleiden, zijn regels die het gebruik van bepaalde producten in vaste inrichtingen verbieden of reglementeren of de emissie in het milieu van stoffen of "producten" door dergelijke inrichtingen beperken, geen productnormen in de zin van het wetsontwerp.

Dergelijke normen vallen binnen het kader van de gewestelijke bevoegdheid inzake de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven ... en de bescherming van het leefmilieu tegen verontreiniging en aantasting ... Een te ruime interpretatie van de definitie van het Arbitragehof zou immers leiden tot een uitholling van de exclusieve bevoegdheden van de gewesten op dit terrein" (1).

- "Maatregelen ... die ingrijpen vanaf het ogenblik waarop ... het product op de markt is gebracht ... (maken) integraal deel uit van de gewestelijke bevoegdheid ...

Daarentegen zijn voorschriften die gekoppeld zijn aan het op de markt brengen ... wel productnormen in de zin van het wetsontwerp" (2).

(1) Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, p. 38.

(2) Zelfde stuk, p. 39.

- "Afgezien van de specifieke toepassingen inzake milieukeuren en productheffingen, is een productnorm een norm die voorwaarden stelt waaraan een product moet voldoen om op de markt gebracht te mogen worden.

Concreet betekent dit dat maatregelen ter bevordering van hergebruik van verpakkingen en recyclage van verpakkingsmateriaal, die ingrijpen nadat de verpakking samen met het verpakte product op de markt is gebracht, behoren tot het afvalstoffenbeleid van de gewesten. Alleen wanneer specificaties inzake de verpakkingen worden opgelegd waaraan een product moet voldoen voordat het op de markt mag worden gebracht (= beperkingen van wat op de Belgische markt verhandeld mag worden) is er sprake van een productnorm" (1).

- "Hij (de Eerste Minister) acht het verschil dat hij heeft gemaakt tussen voorwaarden die worden opgelegd voordat een product op de markt kan komen en maatregelen die worden genomen wanneer een product reeds op de markt is bijgevolg een duidelijker scheiding dan datgene wat de heer Denys voorstelt. Wanneer met andere woorden voorschriften inzake verpakking worden opgelegd vooraleer het product op de markt komt, gaat het om de invoering van productnormen. Al wat nadien wordt opgelegd, is een gewestelijke bevoegdheid" (2).

- "Nu wordt dus voorgesteld om in de bijzondere wet uitdrukkelijk te bepalen dat de federale overheid bevoegd is voor productnormen.

Er kan bijgevolg een duidelijker onderscheid worden gemaakt door te bepalen wie bevoegd is vóór het product in de handel komt en wie erna" (3).

Gelet op die nuanceringsen welke tijdens de parlementaire voorbereiding werden aangebracht, heeft het

(1) Zelfde stuk, p. 44.

(2) Zelfde stuk, p. 45.

(3) Zelfde stuk, p. 46.

Arbitragehof in recentere arresten de omschrijving van het begrip productnormen aangepast in die zin dat aan de definitie het element "op de markt brengen" wordt toegevoegd en dat niet langer wordt verwezen naar "de wijze van gebruik". In die recentere arresten worden productnormen omschreven als "regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten" (1).

2.2. In de memorie van toelichting bij het onderhavige ontwerp worden argumenten aangevoerd om de opvatting te weerleggen dat de federale overheid alleen bevoegd is voor het vaststellen van milieuhygiënische normen waaraan producten moeten voldoen "om op de markt te mogen worden gebracht" en dat het vaststellen van andere milieuhygiënische normen, inzonderheid wat het gebruik van producten betreft, tot de bevoegdheid van de gewesten behoort (2).

2.2.1. Het argument met de meest algemene draagwijdte is dat "de beperking van het op de markt brengen en de beperking van het gebruik ... eenzelfde finaliteit (hebben), ... en

(1) Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 4/95, overw. B.5.3, nr. 6/95, overw. B.1.3, nr. 7/95, overw. B.2.3, nr. 8/95, overw. B.2.3, nr. 9/95, overw. B.2.3, en nr. 10/95, overw. B.1.3.

(2) Memorie van toelichting, punt 3. Bevoegdheid van de federale overheid.

bijgevolg onlosmakelijk met elkaar verbonden (zijn), (en dat) een kunstmatige scheiding van beide, om redenen i.v.m. bevoegdheidsverdeling ... niet alleen het oorspronkelijk opzet van de bijzondere wetgever (zou) dwarsbomen ... maar het ook voor de federale overheid onmogelijk (zou) maken om haar bevoegdheid inzake productnormen, rekening houdend met haar finaliteit, effectief uit te oefenen. De federale overheid zou dan immers niet bevoegd zijn om op te treden tegen het gebruik van illegaal op de markt gebrachte producten ... Weliswaar is een gebruiksbeperking *stricto sensu* geen «norm die voorwaarden stelt waaraan een product moet voldoen om op de markt te worden gebracht» ..., maar doorgaans is zij wel een noodzakelijk corollarium van een dergelijke norm. Het is immers in de vigerende wetgeving en reglementering inzake productnormen ... dikwijls zo dat een product slechts op de markt mag worden gebracht op voorwaarde dat het uitsluitend voor welbepaalde doeleinden wordt gebruikt, m.a.w. dat de toelating van het product rechtstreeks gekoppeld is aan gebruiksbeperkingen. Het kan niet de bedoeling geweest zijn van de bijzondere wetgever om aan de federale overheid het hanteren van deze reglementaire techniek te ontzeggen".

In haar algemeenheid komt de aangevoerde argumentatie neer op een kritiek van het door de bijzondere wetgever gehanteerde criterium van bevoegdheidsverdeling, maar toont ze niet aan dat het onderscheid tussen het op de markt brengen van producten, enerzijds, en het gebruik ervan, anderzijds, niet bewust gewild werd, noch dat die regeling onwerkzaam of onmogelijk toepasbaar zou zijn.

Wat de opmerking betreft dat de bekritiseerde bevoegdheidsverdeling tot gevolg heeft dat de federale overheid niet kan optreden tegen het gebruik van illegaal op de markt gebrachte producten, kan erop worden gewezen dat, zo het overeenkomstig die bevoegdheidsverdeling inderdaad aan de gewesten toekomt om dat gebruik te bestraffen, niets verhindert dat de federale overheid optreedt tegen het illegaal op de markt brengen zelf.

Wat de opmerking betreft dat het de federale overheid logischerwijze moet toekomen om te bepalen dat een product slechts voor een welbepaald gebruik op de markt mag worden gebracht, moet erop worden gewezen dat, overeenkomstig de hiervoren geschetste bevoegdheidsverdeling, de federale overheid slechts onrechtstreeks kan ingrijpen op het gebruik van producten, met name door, met betrekking tot het op de markt brengen van producten, vereisten op te leggen welke door hun aard een noodzakelijke repercussie hebben op het gebruik (1). De federale overheid kan m.a.w. alleen verplichtingen opleggen aan degenen die producten op de markt brengen, niet aan de gebruikers van die producten. In de aldus opgevatte bevoegdheidsverdeling kan inzonderheid artikel 4 van het ontwerp perfect worden ingepast : luidens

(1) De normen kunnen bijvoorbeeld voorschrijven dat een product bepaalde eigenschappen moet vertonen, welke maken dat een bepaald gebruik mogelijk of onmogelijk is. Het staat dan aan de gewesten om met die regelgeving rekening te houden. De federale overheid zou echter, door het vaststellen van normen van die aard, de uitoefening van de bevoegdheid van de gewesten om regels te stellen i.v.m. het gebruik zelf, niet onmogelijk of overdreven moeilijk mogen maken.

die bepaling moeten alle producten die op de markt worden gebracht zodanig ontworpen zijn dat hun fabricage, "voorziene gebruik" en verwijdering, de volksgezondheid niet aantasten en niet of zo weinig mogelijk bijdragen tot een toename van de hoeveelheid en de mate van schadelijkheid van afvalstoffen en tot andere vormen van verontreiniging (1).

2.2.2. Aansluitend bij die eerste argumentatie - en ter ondersteuning ervan - wordt in de memorie van toelichting voorts aangevoerd dat "een interpretatie van de bepalingen van de bijzondere wet in die zin dat de federale overheid onbevoegd zou zijn om op enigerlei wijze het gebruik van producten te regelen, ... overigens niet (zou) stroken met de belangrijkste bedoeling van de bijzondere wetgever ..., nl. een efficiënte en eenvormige omzetting van de Europese richtlijnen inzake productnormen ..., (welke meestal) aan de lidstaten de verplichting opleggen om zowel het op de markt brengen als het gebruik van bepaalde producten op een bepaalde wijze te regelen". De memorie van toelichting verwijst in dat verband naar richtlijn 76/769/EEG van de Raad van 27 juli 1976 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten

(1) Zoals in de memorie van toelichting bij artikel 4 wordt aangegeven, is dat artikel geïnspireerd door artikel 3, lid 1, a), van richtlijn 75/442/EEG betreffende afvalstoffen. In zijn advies L. 22.794/8 van 26 oktober 1993 over het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 20 april 1994 tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen, heeft de Raad van State reeds gesteld dat artikel 3, lid 1, a), tweede streepje, van richtlijn 75/442/EEG een product-norm betreft (Parl. St., Vl. Raad, 1993-94, nr. 485-1, pp. 127-128).

inzake de beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten, welke richtlijn in het interne recht werd omgezet bij het koninklijk besluit van 25 februari 1996 tot beperking van het op de markt brengen en van het gebruik van bepaalde gevaarlijke stoffen en preparaten.

Er kan in dat verband worden opgemerkt dat, zoals hiervoren vermeld sub 2.1, uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet in de eerste plaats blijkt dat het voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid werd verantwoord door de noodzaak om de "Belgische" economische en monetaire unie te vrijwaren (1) en obstakels voor het vrij verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen (2), en dat inzonderheid in de toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 telkens uitdrukkelijk werd vermeld dat de aan de federale overheid opgedragen bevoegdheid betrekking heeft op voorschriften waaraan de producten moeten voldoen "bij het op de markt brengen" (3). Voorts kan de omstandigheid dat in één enkele Europese norm aangelegenheden worden geregeld die in de Belgische rechtsorde tot de bevoegdheid van verschillende overheden behoren, uiteraard

(1) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, pp. 17 en 20; Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, p. 37.

(2) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-5, p. 67.

(3) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, pp. 17 en 20.

niet worden ingeroepen als een relevant gegeven voor de interpretatie van de Belgische bevoegdheidsverdeling. Wat ten slotte de verwijzing betreft naar het koninklijk besluit van 25 februari 1996 waarin zowel het op de markt brengen als het gebruik van de bedoelde gevaarlijke stoffen en preparaten wordt geregeld, kan erop worden gewezen dat de Raad van State, in zijn advies L. 23.845/8 van 7 februari 1995 over het ontwerp dat geleid heeft tot dat koninklijk besluit, heeft geoordeeld dat "het ontwerp ... vanuit ten minste drie invalshoeken (volksgezondheid, bescherming van de gebruiker en arbeidsbescherming) aanknopingspunten (blijkt) te vertonen met aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren" en daaruit concludeerde "dat de federale overheid bevoegd is om het ontworpen besluit te nemen".

2.2.3. De stellers van het ontwerp ontleen nog een argument aan de hiervoren sub 2.1 aangehaalde passus van de parlementaire voorbereiding luidens welke "regels die het gebruik van bepaalde producten in vaste inrichtingen verbieden of reglementeren of de emissie in het milieu van stoffen of "producten" door dergelijke inrichtingen beperken, geen productnormen (zijn) in de zin van het wetsontwerp" (1). Ze voeren aan dat "geen enkele passage van de parlementaire voorbereiding (ingaat) op de vraag welke overheid bevoegd is om het gebruik van producten buiten vaste inrichtingen (2) te regelen", en leiden daaruit af dat die bevoegdheid aan de federale overheid toekomt.

(1) Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, p. 38; onderstreept in de memorie van toelichting.

(2) Onderstreept in de memorie van toelichting.

Er moet in dat verband worden opgemerkt dat de aangehaalde passus van de parlementaire voorbereiding slechts bedoeld is als illustratie van het door de bijzondere wetgever gehanteerde criterium van bevoegdheidsverdeling dat een onderscheid maakt tussen maatregelen met betrekking tot het op de markt brengen (federale bevoegdheid) en maatregelen die worden genomen wanneer het product reeds op de markt is (gewestbevoegdheid). Blijkens die parlementaire voorbereiding werd het immers noodzakelijk geacht de ontworpen regeling te preciseren "vooral wat betreft de raakvlakken tussen de federale bevoegdheden inzake productnormen en de gewestelijke bevoegdheid inzake afvalstoffenbeleid ... en de politie van de hinderlijke inrichtingen" (1). Uit de omstandigheid dat in het bedoelde parlementaire stuk hoofdzakelijk sprake is van "vaste inrichtingen" en van "afvalstoffen", kan dus geenszins worden afgeleid dat het bedoelde onderscheid tussen voorschriften met betrekking tot het op de markt brengen van producten en voorschriften met betrekking tot het gebruik ervan niet een ruimer toepassingsgebied heeft.

2.3. Gelet op wat voorafgaat, dienen de onderscheiden bepalingen van het ontwerp die betrekking hebben op milieu-hygiënische productnormen en niet alleen "het op de markt brengen", maar ook "het gebruik" van producten regelen, te worden getoetst aan de hiervoren in herinnering gebrachte bevoegdheidsverdelende regels.

(1) Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, p. 36.

Die toetsing wordt bemoeilijkt door de omstandigheid dat in een aantal bepalingen van het ontwerp geen onderscheid wordt gemaakt tussen maatregelen die de bescherming van de volksgezondheid op het oog hebben (en waarvoor geen bevoegdheidsproblemen rijzen), enerzijds, en maatregelen die de bescherming van het leefmilieu beogen, anderzijds (1). Ook het feit dat de ontworpen "kaderwet" niet meer is dan de aanzet van een regeling die pas met de uitvoeringsbesluiten een concreet evalueerbare inhoud zal verwerven, bemoeilijkt dat onderzoek naar de bevoegdheid van de federale overheid om de ontworpen regeling vast te stellen.

2.3.1. De bepalingen van artikel 5, § 1, eerste lid, 1°, 2°, 8°, 12° en 13°, machtigen de Koning, teneinde "het leefmilieu of de volksgezondheid" te beschermen en duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen, om :

- het op de markt brengen van een product "alook zijn *gebruik* buiten inrichtingen als bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980" te regelen, op te schorten of te verbieden (1°);
- het op de markt brengen van een product "alook zijn *gebruik* buiten inrichtingen als bedoeld in artikel 6, § 1,

(1) Uit de toelichting bij artikel 2 van het ontwerp blijkt dat het samenvoegen in één artikel van bepalingen tot bescherming van zowel de volksgezondheid als het leefmilieu een bewuste keuze van de stellers van het ontwerp is. In die toelichting wordt met name gesteld dat het o.m. ten gevolge van die vermenging is dat in het ontwerp geen definitie van "productnormen" is opgenomen.

- II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980", afhankelijk te maken van een voorafgaande toelating, registratie of kennisgeving, alsook de voorwaarden te bepalen waaronder toelatingen of registraties kunnen worden verleend, opgeschort en ingetrokken (2°);
- de activiteiten van personen betrokken bij het op de markt brengen van producten of productgroepen, "of bij hun *gebruik* buiten inrichtingen als bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980", te regelen (8°);
 - een aangifteplicht in te stellen van de op de markt gebrachte, "*gebruikte*" of uitgevoerde hoeveelheden producten en hun samenstelling (12°);
 - het op de markt brengen van een product of productgroep, "of zijn *gebruik* buiten inrichtingen als bedoeld in artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980", afhankelijk te maken van andere bijzondere voorwaarden (dan die bedoeld in artikel 5, § 1, eerste lid, 1° tot 12°) (13°).

Zoals blijkt uit wat hiervoren sub 2.1 en 2.2.3 werd uiteengezet, gaan die bepalingen - althans in zoverre ze de bescherming van het leefmilieu beogen - de bevoegdheid van de federale overheid te buiten, voorzover ze betrekking hebben op het gebruik van de producten.

2.3.2. De bepalingen van artikel 5, § 1, eerste lid, 3°, 6°, 10° en 14°, van het ontwerp machtigen de Koning, teneinde

.../...

"het leefmilieu of de volksgezondheid" te beschermen en duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen, om :

- bepaalde producten uit de markt te doen nemen (3°);
- de criteria te bepalen voor de analyse, het testen en de studie van een product of productgroep en zijn levenscyclus met het oog op het bepalen van de duurzaamheid en van de potentiële gevaren of risico's ervan voor de volksgezondheid of het leefmilieu, en analyses, testen of studies volgens deze modaliteiten op te leggen (6°);
- producten in te delen in categorieën naargelang hun effecten op de volksgezondheid of het leefmilieu (10°);
- alle andere maatregelen te nemen die nodig zijn om te voldoen aan de voorschriften van internationale verdragen en/of akten met betrekking tot producten waardoor België gebonden is (14°).

Die bepalingen zijn door een bevoegdheids-overschrijding aangetast, in zoverre de machtiging zo ruim is dat de uitvoeringsbesluiten maatregelen zouden kunnen bevatten die, enerzijds, niet de bescherming van de volksgezondheid op het oog hebben en, anderzijds, verder reiken dan louter milieuhygiënische productnormen zoals hiervoren omschreven.

2.3.3. Artikel 5, § 3, machtigt de minister tot wiens bevoegdheid de Volksgezondheid of het Leefmilieu behoort om, "wanneer één of meerdere producten een ernstig en dringend

.../...

gevaar betekenen voor de volksgezondheid *of het leefmilieu*", voorlopige maatregelen te nemen die beletten dat ze "nog *gebruikt* worden" of nog op de markt worden gebracht of blijven.

In zoverre die bepaling voorziet in de mogelijkheid om, met het oog op de bescherming van het leefmilieu, het gebruik van producten te regelen, gaat ze de bevoegdheid van de federale overheid te buiten. In dat verband moet erop worden gewezen dat in de toelichting bij die bepaling geen sprake is van een verbod op "het gebruiken" van producten.

2.3.4. Wat de bepalingen van hoofdstuk 5 (artikelen 10 tot 14) van het ontwerp in verband met de verpakkingen betreft, kan verwezen worden naar de adviezen L. 24.479/VR, L. 24.502/VR en L. 24.503/VR van 24 oktober 1995 welke de Raad van State gegeven heeft respectievelijk over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest, een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest en een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest "houdende instemming met het (interregionaal) samenwerkingsakkoord betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval" (1).

De bepalingen waarvan in die adviezen werd gesteld dat ze productnormen betreffen, en dus tot de bevoegdheid van de federale overheid behoorden, zijn thans opgenomen in het ontwerp (artikel 11, § 1, van het ontwerp komt overeen met

(1) Parl. St., C.R.W., 1995-96, nr. 162/1; Parl. St., Vl. Parl., 1995-96, nr. 400-1; Parl. St., Br. H. R., 1995-96, nr. A-93/1.

artikel 7, § 1, 1°, van het (ontwerp van) samenwerkingsakkoord, artikel 11, § 2, van het ontwerp met artikel 5 van het (ontwerp van) samenwerkingsakkoord, artikel 12 van het ontwerp met artikel 7, § 1, 2°, van het (ontwerp van) samenwerkingsakkoord).

Artikel 13 van het ontwerp is de omzetting van punt 3 van bijlage II bij richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval.

Luidens de memorie van toelichting bij het ontwerp behoort het vaststellen van het percentage van het verpakkingsmateriaal dat moet worden gerecycleerd, zoals bedoeld in artikel 13, 1°, niet tot de bevoegdheid van de federale overheid, maar tot die van de gewesten, en werd dat percentage, conform de bevoegdheidsverdeling, gezamenlijk door de gewesten vastgesteld in artikel 3, § 2, van het samenwerkingsakkoord van 30 mei 1996 betreffende de preventie en het beheer van verpakkingsafval (1). Er dient met betrekking tot die toelichting te worden opgemerkt dat het weliswaar zaak is van de gewesten om te bepalen of en in welke mate afvalstoffen effectief moeten worden gerecycleerd, doch dat niets verhindert dat de federale overheid zou voorschrijven dat het verpakkingsmateriaal, om op de markt te mogen worden gebracht, derwijze moet zijn samengesteld dat het voor een bepaald percentage "kan" worden gerecycleerd.

(1) Belgisch Staatsblad van 5 maart 1997.

2.3.5. Artikel 21, § 1, 1°, 2° en 3°, van het ontwerp voorziet in de opheffing, "wat betreft de aangelegenheden geregeld door deze wet", van artikel 3, § 2, van de wet van 26 maart 1971 op de bescherming van de oppervlaktewateren tegen verontreiniging, van artikel 1, 3°, van de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder, en van de artikelen 3, § 1, en 6 van de wet van 12 juli 1985 betreffende de bescherming van de mens en het leefmilieu tegen schadelijke effecten en hinder veroorzaakt door niet-ioniserende stralingen, infrasonen en ultrasonen.

De op te heffen bepalingen bevatten ook machtigingen aan de Koning om regels te stellen in verband met "het gebruik" van producten of in verband met andere activiteiten die geen verband houden met het op de markt brengen van producten. In die mate regelen die bepalingen aangelegenheden welke thans behoren tot de bevoegdheid van de gewesten; in die mate kunnen dus alleen de gewestelijke decreetgevers voorzien in de eventuele opheffing ervan. De federale wetgever is slechts bevoegd om de machtigingen i.v.m. de genoemde regels af te schaffen, in zoverre ze betrekking hebben op de federale bevoegdheid inzake volksgezondheid; hij is daartoe niet bevoegd, in zoverre die machtigingen betrekking hebben op het stellen van regels om milieuhygiënische redenen. Voorzover met de toevoeging van de woorden "wat betreft de aangelegenheden geregeld door deze wet" zou bedoeld zijn dat de opheffingsbepalingen bevoegdheidsconform moeten worden gelezen, moet erop worden gewezen dat, overeenkomstig de rechtspraak van het Arbitragehof, een dergelijke toevoeging niet volstaat om de bepaling

.../...

bestaanbaar te maken met de bevoegdheidsverdelende regels (1). Bovendien is een dergelijke bepaling ook vanuit wetgevingstechnisch oogpunt onaanvaardbaar, gelet op de onduidelijkheid welke haar kenmerkt.

2.3.6. Artikel 21, § 2, 2°, van het ontwerp strekt ertoe in artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt, een bepaling in te voegen krachtens welke de machtigingen welke die bepaling aan de Koning verleent voortaan ook kunnen worden aangewend "teneinde het leefmilieu te beschermen en duurzame productiemethodes te bevorderen". Het voornoemde artikel 2, § 1, machtigt de Koning om voorwaarden te bepalen die betrekking hebben op het in bezit houden, het vervoer, de (uitvoer of) doorvoer van de door genoemde wet beoogde producten (artikel 2, § 1, 1°) en voorwaarden te stellen inzake het gebruik van de producten (artikel 2, § 1, 2°). In zoverre de ontworpen bepaling de Koning machtigt om, met het oog op de bescherming van het leefmilieu, maatregelen te nemen die verder reiken dan "het op de markt brengen" van de bedoelde producten, gaat ze de bevoegdheid van de federale overheid te buiten.

Dezelfde opmerking geldt t.a.v. artikel 21, § 2, 4°, van het ontwerp, dat dezelfde zinsnede invoegt in artikel 5, § 1, inleidende zin, van de wet van 11 juli 1969 (zie inzonderheid de bepalingen sub 1° en 2° van artikel 5,

(1) Arbitragehof, 21 december 1995, nr. 88/95, overw. B.11.

§ 1, die o.m. betrekking hebben op het in bezit houden, het gebruiken en het vervoeren van producten).

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Luidens artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen moeten de gewestregeringen worden betrokken bij het ontwerpen van de federale regelingen inzake productnormen, bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, van dezelfde wet.

Uit de memorie van toelichting (1) blijkt dat het ontwerp werd besproken in de Interministeriële Conferentie Leefmilieu op haar vergaderingen van 4 juni 1996 en 2 juli 1996.

Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde notulen van de vergadering van 2 juli 1996 blijkt dat geen consensus werd bereikt over het ontwerp, in het bijzonder betreffende "de omschrijving van het begrip «productnormen» en de juiste grens tussen de federale bevoegdheid inzake productnormen en de gewestelijke bevoegdheid inzake de bescherming van het leefmilieu en afvalstoffenbeleid".

Er werd overeengekomen dat opnieuw overleg zou worden gepleegd "op basis van het advies van de Raad van State", om te trachten alsnog een consensus te bereiken.

(1) Memorie van toelichting, punt 1. Inleiding.

De "betrokkenheid" als bedoeld in artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gaat verder dan een loutere adviesverplichting. Ze heeft tot doel de overheid die de beslissingsmacht heeft, te verplichten rekening te houden met de opvatting van de andere overheid, zonder dat evenwel de beslissende overheid haar vrijheid van handelen verliest (1).

Gelet op de voorgelegde stukken, kan worden aangenomen dat in casu voldaan is aan de door het voornoemde artikel 6, § 4, 1°, voorgeschreven verplichting.

Het staat de stellers van het ontwerp vrij ook na het advies van de Raad van State overleg te plegen over het ontwerp. Indien dat overleg evenwel aanleiding zou geven tot wijzigingen van het ontwerp, andere dan die welke voortvloeien uit het advies zelf, dient het ontwerp opnieuw aan de afdeling wetgeving van de Raad van State te worden voorgelegd.

2. Van het ontwerp werd op 12 juli 1996 kennis gegeven aan de Europese Commissie van de Europese Gemeenschap op grond o.m. van richtlijn 83/189/EEG van de Raad van 28 maart 1983 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (zie artikel 16 van die laatste richtlijn).

(1) R.v.St., Waals Gewest, nr. 31.587, 14 december 1988, noot B. HAUBERT, J.L.M.B., 1989, 547.

Over het ontwerp werden opmerkingen geformuleerd door de Europese Commissie en door Spanje. Frankrijk en Finland brachten een gemotiveerd advies uit (artikel 9, lid 2, van richtlijn 83/189/EEG). Blijkens de aan de Raad van State meegedeelde inlichtingen werd het ontwerp op een aantal punten aangepast om met die opmerkingen rekening te houden.

Volgens de gemachtigde van de regering zal van het ontwerp in zijn definitieve versie, na het advies van de Raad van State en het nieuwe overleg met de gewesten (zie hiervoren, opmerking 1), en na goedkeuring in Ministerraad, opnieuw kennis worden gegeven aan de Europese Commissie.

Ook in dat verband moet worden opgemerkt dat het ontwerp opnieuw voor advies aan de Raad van State dient te worden voorgelegd indien het nog inhoudelijke wijzigingen zou ondergaan die niet voortvloeien uit het advies van de afdeling wetgeving.

ALGEMENE OPMERKING

In de artikelen 2, 8°, 8 en 9 van het ontwerp komen bepalingen voor die, blijkens de memorie van toelichting, de omzetting beogen van een in voorbereiding zijnde richtlijn betreffende het op de markt brengen van biociden. Het ontwerp houdt meer bepaald rekening met het terzake door de Raad op 20 december 1996 vastgesteld gemeenschappelijk standpunt (EG) nr. 10/97.

.../...

Inmiddels hebben het Europees Parlement en de Raad op 16 februari 1998 de richtlijn 98/8/EG betreffende het op de markt brengen van biociden definitief vastgesteld.

De stellers van het ontwerp dienen, zoals trouwens aangekondigd in de memorie van toelichting, na te gaan of het ontwerp niet aan de definitieve tekst van de richtlijn aangepast moet worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

1. Sub 11° en 15° wordt, voor de definitie van respectievelijk "nuttige toepassing" en "verwijdering", alleen verwezen naar de bijlagen II.B en II.A bij richtlijn 75/442/EEG (van de Raad van 15 juli 1975) betreffende afvalstoffen, zonder de bedoelde voorschriften met zoveel woorden in de ontworpen regeling op te nemen. Die werkwijze wordt volgens de gemachtigde van de regering hierdoor verantwoord dat de omzetting van die bepalingen van de richtlijn tot de bevoegdheid van de gewesten inzake afvalstoffenbeleid behoort.

.../...

Die werkwijze van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen is in beginsel ontoelaatbaar. Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar enkel de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn. Willen de stellers van het ontwerp een begrip definiëren volgens een in een richtlijn gegeven opsomming van handelingen, dan moeten zij die opsomming in hun tekst overnemen.

Wat de opmerking van de gemachtigde van de regering in verband met de bevoegdheid betreft, moet er overigens op gewezen worden dat niets zich ertegen verzet dat de federale overheid begrippen definieert die worden gehanteerd in bepalingen die zij binnen haar bevoegdheidssfeer (in casu productnormen) vaststelt, ook al gaat het om begrippen die verband houden met een gewestaangelegenheid (afvalstoffen).

2. De sub 14° gedefinieerde term "organische recycling" komt verder in het ontwerp niet meer voor (in artikel 13, 3°, van het ontwerp is wel sprake van "compostering"). Die definitie dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 5

1. Luidens paragraaf 1, eerste lid, 3°, van dit artikel wordt de Koning, met het oog op de bescherming van het leefmilieu of de volksgezondheid, gemachtigd om "bepaalde producten uit de markt te doen nemen".

.../...

Bevoegdheidsconform geïnterpreteerd (1), komt die bepaling erop neer dat producten alleen uit de markt kunnen worden genomen in het raam van de controle op de naleving van de voorschriften in verband met het op de markt brengen ervan. De vraag rijst dan ook hoe deze bepaling zich verhoudt tot die van artikel 16 van het ontwerp, welke voorziet in de mogelijkheid voor de met het toezicht belaste ambtenaren om producten (voorlopig) in beslag te nemen.

2. Zoals de bepaling van paragraaf 1, eerste lid, 14°, geredigeerd is, wordt er niet mee bedoeld de Koning te machtigen om wetstekrachte bepalingen te wijzigen. De gemachtigde van de regering heeft bevestigd dat zulks inderdaad niet de bedoeling is.

Artikel 6

Luidens paragraaf 1, derde lid, van dit artikel "(zullen) bij het sluiten van sectorale overeenkomsten ... telkens de organisaties, bedoeld in artikel 7 van het koninklijk besluit nr. 469 houdende afschaffing van de Bedrijfsraden en herstructurering van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, betrokken worden".

De verwijzing naar artikel 7 van het koninklijk besluit nr. 469 (van 9 oktober 1986) berust kennelijk op een vergissing : dat artikel regelt immers de inwerkingtreding van het bedoelde koninklijk besluit. Volgens de gemachtigde

(1) Zie hiervoren, opmerking 2.3.2 in verband met de bevoegdheid van de federale overheid.

van de regering worden in de ontworpen bepaling de representatieve organisaties bedoeld waarvan leden deel uitmaken van de bijzondere commissies bedoeld in artikel 7 van de wet van 20 september 1948 houdende organisatie van het bedrijfsleven. De ontworpen bepaling dient in die zin te worden aangepast.

Artikel 7

1. Dit artikel strekt tot de gedeeltelijke omzetting van richtlijn 67/548/EEG van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen, althans wat de aspecten leefmilieu en volksgezondheid betreft.

Die richtlijn wordt, wat het aspect arbeidsbescherming betreft, ook omgezet middels het voorontwerp van wet betreffende de waarborgen die de stoffen en preparaten inzake de veiligheid en de gezondheid van de werknemers moeten bieden, waarover de Raad van State op 5 maart 1998 advies L. 27.353/1 heeft gegeven.

Op zichzelf is er geen bezwaar tegen het omzetten van eenzelfde richtlijn in meer dan één wettekst, elk met een onderscheiden finaliteit. De maatregelen genomen ter uitvoering van beide wetten zullen dan moeten leiden tot een volledige omzetting van de richtlijn.

Artikel 7 van de richtlijn bevat echter een objectieve kennisgevingsprocedure voor nieuwe stoffen en

.../...

preparaten, die niet specifiek gekoppeld is aan een bepaalde finaliteit. Het volstaat uiteraard, ter omzetting van dat voorschrift, de nodige bepalingen op te nemen in één wetsontwerp, en niet, zoals thans het geval is, in de twee wetsontwerpen (zie artikel 7 van het voorliggende ontwerp en artikel 8 juncto artikel 10 van het ontwerp L. 27.353/1). Zulks klemmt des te meer omdat in de twee ontwerpen het niet-naleven van dat voorschrift verschillend wordt gesanctioneerd (1).

2. De door dit artikel ingevoerde kennisgevingsverplichting geldt luidens paragraaf 1 niet "in die gevallen waarin geen kennisgeving vereist is krachtens richtlijn 67/548/EEG (van de Raad) van 27 juni 1967 betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke

(1) Luidens artikel 17, § 1, 1°, van het onderhavige ontwerp L. 27.333/3 wordt de kennisgevingsplicht bestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en met een geldboete van honderd frank tot één miljoen frank of met één van die straffen alleen, in zoverre de stof of het preparaat als gevaarlijk is geklasseerd, en luidens artikel 17, § 2, 1°, van hetzelfde ontwerp wordt het verzuim van de kennisgevingsplicht voor de andere stoffen of preparaten gestraft met gevangenisstraf van vijf dagen tot één jaar en met een geldboete van twintig frank tot honderdduizend frank of met één van die straffen alleen. Luidens artikel 15 van het ontwerp L. 27.353/1 wordt de overtreding van de kennisgevingsplicht in verband met iedere nieuwe stof of ieder nieuw preparaat bestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot drie jaar en een geldboete van vijfhonderd tot honderdduizend frank of met één van die straffen alleen.

bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen" (1).

Zoals hiervoren werd opgemerkt met betrekking tot artikel 2, 11° en 15°, volstaat een dergelijke verwijzing naar een EG-richtlijn niet om de bepalingen ervan in het interne recht om te zetten.

In de Franse tekst schrijve men in elk geval : "est tenu de le notifier à l'autorité fédérale, ...".

3. Luidens paragraaf 2, 5°, bepaalt de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, "onder welke voorwaarden en voor welke elementen van het kennisgevingsdossier de indiener de behandeling als vertrouwelijk kan inroepen".

Voorzover die bepaling betrekking heeft op bestuursdocumenten in de zin van artikel 32 van de Grondwet (2), dienen de afwijkingen op het principe van de openbaarheid van de documenten bij wet te worden vastgesteld, of dient de wet althans de beginselen terzake vast te stellen. Het is niet voldoende om in de wet te bepalen voor welke informatie de vertrouwelijkheid in elk geval uitgesloten is, als de Koning voor het overige een onbeperkte beoordelingsbevoegdheid verkrijgt.

(1) Bedoeld is artikel 13 van die richtlijn.

(2) In de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur wordt onder "bestuursdocument" verstaan "alle informatie, in welke vorm ook, waarover een administratieve overheid beschikt" (artikel 1, tweede lid, 2°, van die wet).

Overigens rijst de vraag of in de ontworpen bepaling een ruimere uitzonderingsgrond bedoeld is dan die waarin artikel 6, § 1, 7°, van de wet van 11 april 1994 betreffende de openbaarheid van bestuur reeds voorziet, met name "het uit de aard van de zaak vertrouwelijk karakter van de ondernemings- en fabricagegegevens die aan de overheid zijn meegedeeld". Indien dat niet het geval is, kan de ontworpen bepaling zonder meer weggelaten worden.

Artikel 9

Zoals door de gemachtigde van de regering is bevestigd, houdt het bepaalde in het eerste lid, 4°, van dit artikel verband met de wet op de handelspraktijken. Bij de uitvoering daarvan moet dan ook niet enkel de minister tot wiens bevoegdheid de Middenstand behoort, maar ook de minister tot wiens bevoegdheid de Economie behoort, worden betrokken. Het tweede lid moet in die zin aangepast worden.

Artikel 11

1. In de Nederlandse tekst van paragraaf 1, 2°, dienen, overeenkomstig de definitie opgenomen in artikel 2, 11°, van het ontwerp, de woorden "of terugwinning" te worden vervangen door "of nuttige toepassing".

2. Zoals voorgesteld door de gemachtigde van de regering, dienen in de Franse tekst van paragraaf 1, 3°, de woorden "la mise en décharge des emballages ou des résidus d'opérations de gestion des déchets d'emballages" te worden

.../...

vervangen door "la mise en décharge des déchets d'emballages ou des résidus d'opérations de gestion de déchets d'emballages".

3. In het tweede lid van paragraaf 2 dient, enerzijds, in de inleidende zin het woord "ofwel" te worden geschrapt en, anderzijds, na 1°, 2°, 3°, 4° en 5° telkens het woord "hetzij" te worden ingevoegd.

De Franse tekst van de bepaling onder 5° ware beter gesteld als volgt : "soit contribue à améliorer le recyclage".

Artikel 15

De woorden "op voordracht van de betrokken Ministers", in paragraaf 1 van dit artikel, zijn overbodig en kunnen beter worden geschrapt.

In de Nederlandse tekst van dezelfde paragraaf vervange men het woord "aangeduide" door "aangewezen".

Artikel 17

Zoals werd bevestigd door de gemachtigde van de regering, dient in paragraaf 2, 2°, de verwijzing naar artikel 21 van het ontwerp te worden geschrapt. Men vervange derhalve de woorden "van artikel 10 tot 14 en 21" door "van de artikelen 10 tot 14".

.../...

Artikel 18

1. Luidens paragraaf 5 van dit artikel "(worden), bij samenloop van verschillende misdrijven ... de bedragen van de administratieve geldboeten samengevoegd, zonder dat deze samen hoger mogen zijn dan het maximumbedrag bedoeld in artikel 17 van deze wet".

In artikel 17 van het ontwerp wordt evenwel niet één maximumbedrag vastgesteld, maar wordt verwezen naar drie maximumbedragen : in paragraaf 1, eerste lid, één miljoen frank, in paragraaf 1, tweede lid, tien miljoen frank, en in paragraaf 2 honderdduizend frank. Om aan de ontworpen bepaling zin te geven, zou daarin één enkel maximumbedrag moeten worden bepaald of zou, minstens, verwezen moeten worden naar één van de hiervoren vermelde bepalingen van artikel 17.

2. In de Nederlandse tekst van de tweede volzin van paragraaf 6 vervange men de woorden "doet de straffen vervallen" door "doet de strafvordering vervallen".

3. Luidens het eerste lid van paragraaf 8 kan geen administratieve geldboete worden opgelegd drie jaar na het feit dat een bij de ontworpen wet bedoeld misdrijf oplevert.

De aandacht van de stellers van het ontwerp wordt erop gevestigd dat de verjaringstermijn voor de strafrechtelijke vervolging van wanbedrijven gebracht is van drie

.../...

op vijf jaar (artikel 21 van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering, gewijzigd bij de wet van 24 december 1993). Er zou overwogen kunnen worden om in eenzelfde termijn te voorzien voor het opleggen van een administratieve geldboete.

4. In het tweede lid van paragraaf 8 schrappe men de woorden "van deze bestaande paragraaf".

Artikel 21

1. In de inleidende zin van dit artikel schrijve men in de Nederlandse tekst "Opgeheven worden ..." in plaats van "Worden opgeheven ...".

2. De bepalingen van paragraaf 2, 1°, en paragraaf 2, 2°, dienen met elkaar omgewisseld te worden : artikel 2 van de wet van 11 juli 1969 komt immers vóór titel II van die wet.

Artikel 23

Luidens dit artikel treden de bepalingen van hoofdstuk 4 van de ontworpen wet (dit zijn de artikelen 8 en 9) in werking op dezelfde datum als de Europese richtlijn betreffende het op de markt brengen van biociden.

Aangezien de richtlijn inmiddels, op 16 februari 1998, is vastgesteld (zie de algemene opmerking hiervóór),

.../...

rijst de vraag of artikel 23 van het ontwerp nog wel een bestaansreden heeft. De bepalingen ter omzetting van die richtlijn kunnen immers samen met de andere bepalingen van het ontwerp in werking treden.

Subsidiair vraagt de Raad van State zich af of de stellers van het ontwerp niet uit het oog verloren hebben dat artikel 9 van het ontwerp in de plaats komt van de bepalingen met betrekking tot de bestrijdingsmiddelen voor niet-landbouwkundig gebruik, die worden opgeheven door artikel 21, dat onmiddellijk in werking zou treden.

PORTEE DU PROJET

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet "d'encourager et promouvoir des modes de production et de consommation durables au moyen de normes de produits et en particulier ... de protéger l'environnement ... et la santé publique contre les effets ou risques d'effets nocifs de certains produits mis sur le marché ou exportés vers des pays non membres de la Communauté européenne ... (ainsi que) d'assurer l'application des directives et règlements de la Communauté européenne relatifs aux normes de produits et ayant pour but la protection de la santé publique ou de l'environnement" (article 3, § 1er, alinéa 1er, du projet).

2.1. La réglementation en projet ne vise pas la protection des travailleurs (1), ni la sécurité des consommateurs (article 3, § 1er, alinéa 2).

2.2. Certains produits, déjà soumis à une réglementation propre, sont exclus du champ d'application de la loi en projet, comme par exemple les explosifs, les médicaments, les produits alimentaires, les matières premières et produits utilisés en agriculture, en horticulture, en sylviculture, en élevage et pour la pêche (article 3, § 2) (2).

(1) A ce sujet, il est fait référence à l'avant-projet de loi "relative aux garanties en matière de sécurité et de santé des travailleurs que doivent présenter les substances et préparations", sur lequel le Conseil d'Etat a émis l'avis n° L. 27.353/1 le 5 mars 1998.

(2) Sont par contre visés par le projet, les pesticides à usage non agricole, appelés communément "biocides" (articles 8 et 9).

3. Le projet postule comme principe général que tous les produits qui sont mis sur le marché doivent être conçus de telle sorte que leur fabrication, utilisation prévue et élimination ne portent pas atteinte à la santé publique et ne contribuent pas, ou le moins possible, à une augmentation de la quantité et du degré de nocivité des déchets et à d'autres formes de pollution (de l'environnement) (article 4).

4. La réglementation en projet - qualifiée à juste titre de "loi-cadre" dans l'exposé des motifs (1) - délègue au Roi des pouvoirs définis en termes larges en vue de prendre diverses mesures afin de protéger l'environnement ou la santé publique et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, d'une part (article 5, § 1er), et de protéger la seule santé publique, d'autre part (article 5, § 2).

5. En outre, il est prévu que les objectifs du projet puissent être réalisés par la conclusion d'accords sectoriels entre l'Etat belge et des entreprises ou des organisations d'entreprises. Ces accords concernent la mise sur le marché d'un produit ou d'une catégorie de produits. Le statut juridique de ces accords est précisé (article 6).

(1) Exposé des motifs, point 2. Objet du projet de loi : santé publique et environnement.

6. Outre les dispositions générales précitées, le projet contient également des dispositions particulières concernant certains types de produits, à savoir les substances et préparations (article 7), les biocides (articles 8 et 9) et les emballages (articles 10 à 14).

7. Les dispositions précitées du projet constituent le cadre légal qui permet la transposition d'un nombre de directives CE ou de parties de celles-ci qui sont de la compétence de l'autorité fédérale.

Il s'agit notamment de :

- la directive 67/548/CEE du Conseil du 27 juin 1967 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses;
- la directive 76/769/CEE du Conseil du 27 juillet 1976 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;
- la directive 88/379/CEE du Conseil du 7 juin 1988 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des Etats membres relatives à la classification, à l'emballage et à l'étiquetage des préparations dangereuses.

.../...

La directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages est transposée, pour une part, dans le projet même.

Selon l'exposé des motifs, il a déjà été tenu compte également d'une directive en préparation concernant la mise sur le marché des produits biocides (voir l'observation générale ci-après).

8. Le projet règle par ailleurs le contrôle et les sanctions (sanctions pénales et amendes administratives) concernant tant le respect de la loi et de ses arrêtés d'exécution que d'un nombre de règlements CE, à savoir du règlement (CEE) n° 2455/92 du Conseil du 23 juillet 1992 concernant les exportations et importations de certains produits chimiques dangereux, du règlement (CEE) n° 793/93 du Conseil du 23 mars 1993 concernant l'évaluation et le contrôle des risques présentés par les substances existantes, et du règlement (CE) n° 3093/94 du Conseil du 15 décembre 1994 relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone (articles 15 à 18).

9. Le projet prévoit enfin l'abrogation d'un nombre de règles que les dispositions générales du projet rendent superflues. Il s'agit de dispositions de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit et de la loi du 12 juillet 1985 relative à la protection de l'homme et de l'environnement contre les

.../...

effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons.

La loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage est adaptée en ce sens qu'elle n'est plus applicable aux biocides, d'une part, et que le Roi est habilité, eu égard aux produits qui restent soumis à l'application de la loi, à également prendre des mesures pour protéger l'environnement, d'autre part (article 21).

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

1. Ainsi qu'il a été souligné ci-dessus, le projet concerne à la fois la protection de la santé publique et la protection de l'environnement.

En ce qui concerne les dispositions visant directement la protection de la santé publique, le projet ne pose pas de problèmes de compétence : en effet, excepté un nombre d'aspects non pertinents en l'espèce (article 5, § 1er, I, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles), la santé publique est restée une matière fédérale.

2. Toutefois, en ce qui concerne les dispositions visant la protection de l'environnement, il convient d'adopter une position plus nuancée.

2.1. Depuis la modification de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du

.../...

16 juillet 1993, "la protection de l'environnement" relève en principe de la compétence des régions (article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°). Selon l'alinéa 2, 1°, de cet article 6, § 1er, II, une exception à cette compétence de principe des régions est toutefois faite pour "l'établissement des normes de produits" qui est dévolu à l'autorité fédérale.

Dès lors, pour que l'autorité fédérale soit compétente pour fixer les dispositions du projet visant la protection de l'environnement, il faut que ces dispositions puissent être considérées comme des "normes de produits" au sens de cette disposition législative spéciale.

Il appert des travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, précité, que l'on s'est basé sur la définition de la notion de "normes de produits" que la Cour d'arbitrage a donnée entre autres dans l'arrêt n° 47 du 25 février 1988. Selon cet arrêt, devaient être considérées comme normes de produits "les normes (qui) fixent les niveaux de pollution ou de nuisances à ne pas dépasser (dans la composition ou dans les émissions d'un produit), ou contiennent des spécifications sur les propriétés, les modalités d'utilisation, les normes d'essai, l'emballage, le marquage et (l'étiquetage) des produits" (1).

Dans les développements relatifs à la disposition législative spéciale visée (2) et pendant la suite des travaux préparatoires la concernant - notamment lors de

(1) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, p. 17.

(2) Même document, p. 20.

l'examen par la Commission de la Chambre compétente (1) - il a toutefois été souligné que la définition à laquelle recourt le législateur spécial est plus restrictive à certains égards que celle donnée par la Cour d'arbitrage et que, notamment, seules doivent être considérées comme "normes de produits", dont la fixation est réservée à l'autorité fédérale conformément à l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, les prescriptions auxquelles doivent répondre, d'un point de vue écologique, les produits "au moment de leur lancement sur le marché". En effet, le fait de réserver à l'autorité fédérale la compétence en matière de normes de produits se justifie précisément par la nécessité de sauvegarder l'union économique et monétaire belge (2) et de lever les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions (3).

En ce qui concerne la distinction qu'il convient de faire entre les normes en matière de protection de l'environnement auxquelles les produits doivent satisfaire pour pouvoir être mis sur le marché (les "normes de produits" proprement dites, qui relèvent de la compétence de l'autorité fédérale) et les autres normes en matière de protection de l'environnement (qui relèvent de la compétence des régions), on citera notamment les précisions suivantes extraites des travaux préparatoires :

(1) Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 et 44.

(2) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, p. 20; Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 37.

(3) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-5, p. 67.

- "C'est ainsi que toutes les règles en matière d'utilisation et d'émission de produits ne doivent pas nécessairement être considérées comme des normes de produits. Contrairement à ce que l'on pourrait déduire d'une interprétation extensive de la définition de la Cour d'arbitrage, les règles qui interdisent ou réglementent l'utilisation de certains produits dans des installations fixes ou qui limitent l'émission de substances ou de "produits" par de telles installations, ne sont pas des normes de produits au sens du projet de loi.

De telles normes ressortissent à la compétence des régions en matière de police des établissements dangereux, insalubres et incommodes ... et de protection de l'environnement contre la pollution et les nuisances ... Une interprétation trop large de la définition de la Cour d'arbitrage conduirait d'ailleurs à une érosion des compétences exclusives des régions dans ce domaine" (1).

- "Les mesures ... qui interviennent dès l'instant où ... le produit est mis sur le marché ... font partie intégrante de la compétence régionale ...

Par contre, les prescriptions relatives à la commercialisation ... sont des normes de produits au sens du projet de loi à l'examen" (2).

- "Indépendamment des applications spécifiques en matière d'écolabels et de taxes ou redevances sur les produits, une norme de produit est une norme qui fixe les conditions auxquelles un produit doit satisfaire pour pouvoir être mis sur le marché.

Concrètement, cela signifie que les mesures destinées à encourager la réutilisation d'emballages et le recyclage des déchets provenant d'emballages qui sont prises après que l'emballage ainsi que le produit emballé ont été mis sur le marché relèvent de la politique des déchets des régions. Ce n'est que lorsque sont imposées aux emballages des spécifications aux-

(1) Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 38.

(2) Même document, p. 39.

quelles un produit doit satisfaire avant de pouvoir être mis sur le marché (= restrictions quant à ce qui peut être commercialisé sur le marché belge) que l'on peut parler d'une norme de produit" (1).

- "En conséquence, il lui paraît (au Premier Ministre) que la différence qu'il a opérée entre les conditions qui sont imposées avant qu'un produit ne soit mis sur le marché et les mesures qui sont prises lorsque le produit est déjà sur le marché constitue une séparation plus claire que celle proposée par M. Denys. En d'autres termes, lorsque des spécifications en matière d'emballage sont imposées avant que le produit n'arrive sur le marché, il s'agit de l'établissement de normes de produits. Tout ce qui est spécifié par après, appartient à la compétence des régions" (2).

- "Il est donc proposé de prévoir explicitement dans la loi spéciale que l'autorité fédérale est compétente pour les normes de produits.

En conséquence, la distinction entre avant que le produit ne vienne sur le marché et après, est plus claire" (3).

Vu les nuances apportées au cours des travaux préparatoires, la Cour d'arbitrage a adapté la définition de la notion de normes de produits, dans des arrêts plus récents, en y ajoutant l'élément "mise sur le marché" et en omettant la référence aux "modalités d'utilisation". Dans ces arrêts plus récents, les normes de produits sont définies comme "des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors

(1) Même document, p. 44.

(2) Même document, p. 45.

(3) Même document, p. 46.

de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluant ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essais, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits" (1).

2.2. L'exposé des motifs du présent projet avance des arguments qui réfutent l'interprétation selon laquelle l'autorité fédérale est seulement compétente pour établir des normes en matière de protection de l'environnement auxquelles les produits doivent satisfaire "pour pouvoir être mis sur le marché" et selon laquelle l'établissement d'autres normes en matière de protection de l'environnement, notamment en ce qui concerne l'utilisation des produits, relève de la compétence des régions (2).

2.2.1. L'argument ayant la portée la plus générale tient en ce que "la limitation de la mise sur le marché et la limitation de l'utilisation ont ... la même finalité ... et sont donc indissociables (et qu')une séparation artificielle entre les deux pour des raisons liées à la répartition des compétences ne serait pas seulement contraire à l'objectif initial poursuivi par le législateur spécial ..., mais

(1) Cour d'arbitrage, 2 février 1995, n° 4/95, cons. B.5.3, n° 6/95, cons. B.1.3, n° 7/95, cons. B.2.3, n° 8/95, cons. B.2.3, n° 9/95, cons. B.2.3, et n° 10/95, cons. B.1.3.

(2) Exposé des motifs, point 3. La compétence de l'autorité fédérale.

empêcherait aussi l'autorité fédérale d'exercer effectivement sa compétence en matière de normes de produits, compte tenu de la finalité de celle-ci. L'autorité fédérale ne serait, en effet, pas compétente pour intervenir à l'encontre de l'utilisation de produits ... mis sur le marché de manière illégale ... Au sens strict, une limitation de l'utilisation n'est bien entendu pas une «norme qui fixe les conditions auxquelles un produit doit satisfaire pour pouvoir être mis sur le marché» ..., mais elle est généralement un corollaire indispensable d'une telle norme. La législation et la réglementation sur les normes de produits en vigueur ... prévoient souvent qu'un produit ne peut être mis sur le marché que pour autant qu'il soit utilisé exclusivement à des fins déterminées; en d'autres mots, l'autorisation du produit est directement assortie de dispositions limitatives quant à son utilisation. On ne peut concevoir que l'intention du législateur spécial ait été d'interdire à l'autorité fédérale l'utilisation de cette technique réglementaire".

Globalement, l'argumentation développée se résume à une critique du critère de partage des compétences adopté par le législateur spécial, mais elle ne démontre pas que la distinction faite entre la mise sur le marché de produits, d'une part, et leur utilisation, d'autre part, n'avait pas été expressément voulue, ni que ce système serait inopérant ou impossible à appliquer.

En ce qui concerne l'observation selon laquelle le partage des compétences critiqué a pour effet que l'autorité fédérale n'est pas compétente pour intervenir à l'encontre de l'utilisation de produits mis illégalement sur le marché, il convient de souligner que, si conformément à cette

.../...

répartition des compétences, il appartient en effet aux régions de sanctionner cette utilisation, rien n'empêche l'autorité fédérale d'intervenir à l'encontre même de la mise sur le marché illégale.

En ce qui concerne l'observation selon laquelle il appartient logiquement à l'autorité fédérale de déterminer qu'un produit ne peut être mis sur le marché que pour autant qu'il soit utilisé à des fins bien précises, il faut remarquer que, conformément au partage des compétences esquissé ci-dessus, l'autorité fédérale ne peut agir qu'indirectement sur l'utilisation de produits, notamment en imposant des conditions à la mise sur le marché de ceux-ci, lesquelles conditions, par leur nature, ont nécessairement une répercussion sur l'utilisation des produits (1). Autrement dit, l'autorité fédérale ne peut imposer des obligations qu'à ceux qui mettent des produits sur le marché, et pas aux utilisateurs de ces produits. L'article 4 du projet, notamment, entre parfaitement dans le partage des compétences ainsi conçu : selon cette disposition, tous les produits qui sont mis sur le marché doivent être conçus de telle sorte que leur fabrication, "utilisation prévue" et élimination ne portent pas atteinte à la santé publique et ne contribuent pas, ou le moins possible, à une augmentation

(1) Les normes peuvent par exemple prescrire qu'un produit doit avoir certaines propriétés, celles-ci rendant l'usage du produit possible ou impossible. Il appartient alors aux régions de respecter cette réglementation. Toutefois, en fixant des normes de l'espèce, l'autorité fédérale ne devrait pas pouvoir entraver outre mesure l'exercice, par les régions, de leur compétence de fixer les règles relatives à l'usage même, ni rendre cet exercice impossible.

de la quantité et du degré de nocivité des déchets et à d'autres formes de pollution (1).

2.2.2. Faisant suite à cette première argumentation - et pour l'étayer - l'exposé des motifs indique par ailleurs qu'"une interprétation des dispositions de la loi spéciale dans le sens que l'autorité fédérale ne serait pas compétente pour régler, de quelque manière que ce soit, l'utilisation de produits, serait d'ailleurs contraire au principal objectif du législateur spécial ..., qui est notamment d'assurer une transposition efficace et uniforme des directives européennes relatives aux normes de produits ..., (qui la plupart du temps) imposent aux Etats membres l'obligation de réglementer, selon des modalités définies, tant la commercialisation que l'utilisation de certains produits". A ce propos, l'exposé des motifs se réfère à la directive 76/769/CEE du Conseil du 27 juillet 1976 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, laquelle directive a été transposée en droit interne par l'arrêté royal du 25 février 1996 limitant la mise sur le marché et l'emploi de certaines substances et préparations dangereuses.

(1) Ainsi qu'il est indiqué dans l'exposé des motifs, à l'article 4, cet article est inspiré de l'article 3, paragraphe 1, a), de la directive 75/442/CEE relative aux déchets. Dans son avis L. 22.794/8 du 26 octobre 1993 qu'il a émis sur le projet à l'origine du décret du 20 avril 1994 modifiant le décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, le Conseil d'Etat a déjà constaté que l'article 3, paragraphe 1, a), deuxième tiret, de la directive 75/442/CEE concerne une norme de produit (Doc. parl., Conseil flamand, 1993-94, n° 485-1, pp. 127-128).

Il est à remarquer à cet égard que, comme indiqué ci-dessus au point 2.1, il appert d'abord des travaux préparatoires de la loi spéciale que le fait de réserver à l'autorité fédérale la compétence de fixer les normes de produits se justifiait par la nécessité de sauvegarder l'union économique et monétaire "belge" (1) et de lever les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions (2), et qu'il est notamment chaque fois indiqué de manière explicite dans les développements de la proposition à l'origine de la loi spéciale du 16 juillet 1993, que la compétence déléguée à l'autorité fédérale concerne les prescriptions auxquelles doivent répondre les produits "au moment de leur lancement sur le marché" (3). Par ailleurs, la circonstance qu'une seule norme européenne règle des matières relevant de la compétence de différentes autorités dans l'ordre juridique belge, ne peut évidemment pas être invoquée de manière pertinente pour l'interprétation du partage des compétences en Belgique. En ce qui concerne enfin la référence à l'arrêté royal du 25 février 1996 qui règle à la fois la mise sur le marché et l'emploi des substances et préparations dangereuses visées, il est à remarquer que, dans son avis L. 23.845/8 du 7 février 1995 concernant le projet qui a donné lieu à cet arrêté royal, le Conseil d'Etat a estimé que "le projet paraît donc présenter, dans au moins trois domaines (santé publique, protection du consommateur

(1) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, pp. 17 et 20;
Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 37.

(2) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-5, p. 67.

(3) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, pp. 17 et 20.

et protection du travail), des points de convergence avec des matières relevant de la compétence de l'autorité fédérale" et en a conclu "que l'autorité fédérale est compétente pour prendre l'arrêté en projet".

2.2.3. Les auteurs du projet tirent un argument supplémentaire du passage des travaux préparatoires, cité ci-dessus au point 2.1, selon lequel "les règles qui interdisent ou réglementent l'utilisation de certains produits dans des installations fixes ou qui limitent l'émission de substances ou de "produits" par de telles installations, ne sont pas des normes de produits au sens du projet de loi" (1). Ils invoquent qu'"en aucun endroit, l'on ne traite, dans les travaux préparatoires, de la question de savoir quelle est l'autorité compétente en matière d'utilisation des produits en dehors des installations fixes (2), et en déduisent que cette compétence appartient à l'autorité fédérale.

Il convient de relever à ce sujet que le passage invoqué des travaux préparatoires a pour seul objet d'illustrer le critère de partage des compétences utilisé par le législateur spécial, critère qui fait la distinction entre les mesures relatives à la mise sur le marché (une compétence fédérale) et les mesures qui sont prises lorsque le produit est déjà sur le marché (une compétence régionale). Il ressort de ces travaux préparatoires qu'il a effectivement été jugé nécessaire de préciser la réglementation en projet

(1) Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 38; souligné dans l'exposé des motifs.

(2) Souligné dans l'exposé des motifs.

"principalement en ce qui concerne les domaines où la compétence fédérale en matière de normes de produits se heurte à la compétence régionale en matière de politique des déchets ... et de police des établissements incommodes" (1). Dès lors, la circonstance que le document parlementaire en question traite principalement d'"installations fixes" et de "déchets" ne permet nullement d'affirmer que la distinction visée entre les prescriptions relatives à la mise sur le marché de produits et les prescriptions relatives à leur utilisation n'a pas un champ d'application plus étendu.

2.3. Vu ce qui précède, il y a lieu de vérifier, au regard des règles répartitrices de compétences prérappelées, les diverses dispositions du projet relatives aux normes de produits en matière de protection de l'environnement et qui règlent non seulement "la mise sur le marché", mais également "l'utilisation" de produits.

Ce contrôle est malaisé dès lors qu'un nombre de dispositions du projet ne font pas de distinction entre les mesures qui visent la protection de la santé publique (et qui ne posent pas de problèmes de compétence), d'une part, et les mesures qui visent la protection de l'environnement, d'autre part (2). La circonstance que la "loi-cadre" en projet n'est

(1) Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 1063/7, p. 36.

(2) Il ressort du commentaire de l'article 2 du projet que la réunion, dans un seul article, de dispositions visant à protéger tant la santé publique que l'environnement procède d'un choix délibéré des auteurs du projet. Ce commentaire précise notamment que c'est entre autres pour ce motif que le projet ne donne pas de définition des "normes de produits".

rien de plus que l'amorce d'une réglementation qui ne sera dotée d'un contenu pouvant se mesurer concrètement que grâce à ses arrêtés d'exécution, ne facilite pas non plus l'examen de la compétence de l'autorité fédérale pour fixer les règles en projet.

2.3.1. Les dispositions de l'article 5, § 1er, alinéa 1er, 1°, 2°, 8°, 12° et 13°, autorisent le Roi, afin de protéger "l'environnement ou la santé publique" et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, à :

- réglementer, suspendre ou interdire la mise sur le marché d'un produit "ainsi que son *utilisation* en dehors des établissements visés à l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980" (1°);
- soumettre la mise sur le marché d'un produit, "ainsi que son *utilisation* en dehors des établissements visés à l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980", à une autorisation, un enregistrement ou une notification préalables, ainsi qu'à fixer les conditions dans lesquelles les autorisations ou enregistrements peuvent être accordés, suspendus et retirés (2°);
- réglementer les activités des personnes qui participent à la mise sur le marché de produits ou de catégories de produits, "ou à leur *utilisation* en dehors des établissements visés à l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980" (8°);
- imposer la déclaration obligatoire des quantités de produits mises sur le marché, "*utilisées*" ou exportées et de leur composition (12°);

.../...

- soumettre la mise sur le marché d'un produit ou d'une catégorie de produits, "ainsi que son *utilisation* en dehors des établissements visés à l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980", à d'autres conditions particulières (que celles visées à l'article 5, § 1er, alinéa 1er, 1° à 12°) (13°).

Ainsi qu'il résulte de ce qui a été explicité ci-dessus aux points 2.1 et 2.2.3, ces dispositions excèdent les limites de la compétence de l'autorité fédérale - du moins pour autant qu'elles concernent la protection de l'environnement -, dans la mesure où elles ont trait à l'utilisation des produits.

2.3.2. Les dispositions de l'article 5, § 1er, alinéa 1er, 3°, 6°, 10° et 14°, du projet autorisent le Roi, afin de protéger "l'environnement ou la santé publique" et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, à :

- faire retirer du marché certains produits (3°);
- fixer les critères d'analyse, d'essai ou d'étude d'un produit ou d'une catégorie de produits et de leur cycle de vie en vue de la détermination de leur durabilité et de leurs dangers ou risques potentiels pour la santé publique ou l'environnement et à imposer des analyses, des essais ou des études selon ces modalités (6°);
- répartir les produits en catégories, selon leurs effets sur la santé publique ou l'environnement (10°);
- prendre toute autre mesure nécessaire pour la mise en oeuvre des dispositions de conventions et/ou d'actes

.../...

internationaux relatifs aux produits liant la Belgique (14°).

Ces dispositions sont entachées d'excès de pouvoir, dans la mesure où l'autorisation est à ce point étendue que les arrêtés d'exécution pourraient comporter des mesures qui, d'une part, ne visent pas à la protection de la santé publique et, d'autre part, dépassent les simples normes de produits en matière d'hygiène de l'environnement telles qu'elles sont définies ci-dessus.

2.3.3. L'article 5, § 3, autorise le ministre qui a la Santé publique ou l'Environnement dans ses attributions, à prendre les mesures provisoires interdisant l'"usage", la mise ou le maintien sur le marché d'un ou (de) plusieurs produits "constituant un danger grave et urgent pour la santé publique ou l'environnement".

Dans la mesure où cette disposition prévoit la faculté de réglementer l'utilisation de produits pour assurer la protection de l'environnement, elle excède les limites de la compétence de l'autorité fédérale. A cet égard, il faut souligner que le commentaire afférent à cette disposition ne fait nullement état d'une interdiction d'"utiliser" des produits.

2.3.4. Pour ce qui est des dispositions énoncées au chapitre 5 (articles 10 à 14) du projet concernant les emballages, l'on voudra bien se reporter aux avis L. 24.479/VR, L. 24.502/VR et L. 24.503/VR du 24 octobre 1995 que le Conseil d'Etat a rendus respectivement sur un avant-

.../...

projet de décret de la Région wallonne, un avant-projet de décret de la Région flamande et un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale "portant assentiment à l'accord de coopération (interrégional) sur la prévention et la gestion des déchets d'emballages" (1).

Les dispositions qui, selon ces avis, concernaient des normes de produits et étaient donc de la compétence de l'autorité fédérale, figurent à présent dans le projet (l'article 11, § 1er, du projet correspond à l'article 7, § 1er, 1°, du (projet d')accord de coopération, l'article 11, § 2, du projet correspond à l'article 5 du (projet d')accord de coopération, l'article 12 du projet correspond à l'article 7, § 1er, 2°, du (projet d')accord de coopération).

L'article 13 du projet est la transposition du point 3 de l'annexe II de la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages.

Selon l'exposé des motifs se rapportant au projet, il n'incombe pas à l'autorité fédérale, mais bien aux régions, de fixer le pourcentage des matériaux d'emballage à recycler dont il est question à l'article 13, 1°, et, conformément à la répartition des compétences, ce pourcentage a été fixé de commun accord par les régions dans l'article 3, § 2, de l'accord de coopération interrégional du 30 mai 1996

(1) Doc. parl., C.R.W., 1995-96, n° 162/1; Doc. parl., Parl. flamand, 1995-96, n° 400-1; Doc. parl., Cons. Rég. Brux.-Cap., 1995-96, n° A-93/1.

sur la prévention et la gestion des déchets d'emballages (1). Il y a lieu de relever à propos de ce commentaire que s'il appartient aux régions de déterminer si et dans quelle mesure les déchets doivent être effectivement recyclés, rien n'empêche cependant l'autorité fédérale de prescrire que, pour pouvoir être mis sur le marché, les matériaux d'emballage doivent être composés de manière à "pouvoir" être recyclés pour un pourcentage déterminé.

2.3.5. L'article 21, § 1er, 1°, 2° et 3°, du projet prévoit l'abrogation, "en ce qui concerne les matières réglées par la présente loi", de l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, de l'article 1er, 3°, la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit, et des articles 3, § 1er, et 6 de la loi du 12 juillet 1985 relative à la protection de l'homme et de l'environnement contre les effets nocifs et les nuisances provoqués par les radiations non ionisantes, les infrasons et les ultrasons.

Les dispositions à abroger confèrent également au Roi le pouvoir d'édicter des règles en ce qui concerne "l'utilisation" de produits ou en ce qui concerne d'autres activités sans rapport avec la mise sur le marché de produits. A cet égard, ces dispositions règlent des matières qui sont actuellement de la compétence des régions; dans ce contexte, ce sont seulement les législateurs décrets régionaux qui peuvent donc en prévoir l'abrogation éventuelle. Le législateur fédéral est uniquement compétent pour supprimer les habilitations relatives aux règles précitées,

(1) Moniteur belge du 5 mars 1997.

dans la mesure où elles concernent la compétence fédérale en matière de santé publique; il n'est pas compétent à cet égard dans la mesure où ces habilitations portent sur la fixation de règles dans le domaine de l'hygiène de l'environnement. Pour autant que l'insertion des mots "en ce qui concerne les matières réglées par la présente loi" impliquerait que les dispositions abrogatoires doivent se lire dans le respect des sphères de compétence, il y a lieu de souligner que, selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, un pareil ajout ne suffit pas pour rendre la disposition compatible avec les règles répartitrices de compétence (1). En outre, une pareille disposition est également inacceptable du point de vue de la technique législative, eu égard au manque de clarté qui la caractérise.

2.3.6. L'article 21, § 2, 2°, du projet a pour objet d'insérer, à l'article 2, § 1er, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, une disposition en vertu de laquelle, désormais, les habilitations qu'elle confère au Roi peuvent également être mises en oeuvre "en vue de protéger l'environnement et de promouvoir des modes de production durables". L'article 2, § 1er, précité autorise le Roi à déterminer les conditions se rapportant à la détention, au transport, à l'(exportation ou) au transit des produits visés par la loi précitée (article 2, § 1er, 1°) et à déterminer les conditions d'emploi des produits (article 2, § 1er, 2°). Dans la mesure où la disposition en projet autorise le Roi à prendre, en vue de

(1) Cour d'arbitrage, 21 décembre 1995, n° 88/95, cons. B.11.

la protection de l'environnement, des mesures qui s'étendent au-delà de la "mise sur le marché" des produits concernés, elle excède la compétence de l'autorité fédérale.

La même observation vaut à l'égard de l'article 21, § 2, 4°, du projet, qui insère le même segment dans la phrase introductive de l'article 5, § 1er, de la loi du 11 juillet 1969 (voir notamment les dispositions de l'article 5, § 1er, 1° et 2°, qui ont trait, entre autres, à la détention, à l'utilisation et au transport de produits).

FORMALITES PREALABLES

1. Selon l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les gouvernements régionaux doivent être associés à l'élaboration des réglementations fédérales en matière de normes de produits, visées à l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, de la même loi.

Il ressort de l'exposé des motifs (1) que le projet a été discuté à la Conférence interministérielle pour l'environnement lors de ses réunions des 4 juin 1996 et 2 juillet 1996.

Le procès-verbal de la réunion du 2 juillet 1996, qui est joint à la demande d'avis, fait apparaître qu'il n'y a pas eu d'accord sur le projet, singulièrement en ce qui concerne "la définition de la notion de «normes de produits» et la délimitation exacte des compétences fédérales en

(1) Exposé des motifs, point 1. Introduction.

matière de normes de produits et régionales en matière de protection de l'environnement et de politique des déchets".

Il a été convenu de se concerter à nouveau "sur (la) base de l'avis émis par le Conseil d'Etat", afin d'essayer d'atteindre encore un consensus.

L'"association" au sens de l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 implique davantage qu'une simple obligation d'avis. Elle a pour but d'obliger l'autorité investie du pouvoir de décision à tenir compte du point de vue de l'autre autorité, sans que l'autorité qui décide perde pour autant sa liberté d'action (1).

Compte tenu des pièces produites, il peut se présumer qu'en l'espèce, il a été satisfait à l'obligation prescrite par l'article 6, § 4, 1°, précité.

Il est loisible aux auteurs du projet de se concerter également sur le projet après l'avis du Conseil d'Etat. Si cette concertation devait toutefois donner lieu à des modifications du projet autres que celles découlant de l'avis même, il faudrait à nouveau soumettre le projet à la section de législation du Conseil d'Etat.

2. Le 12 juillet 1996, le projet a été porté à la connaissance de la Commission européenne de la Communauté européenne eu égard notamment à la directive 83/189/CEE du

(1) C.E., Région wallonne, n° 31.587, 14 décembre 1988, note de Mme B. HAUBERT, J.L.M.B., 1989, 547.

Conseil du 28 mars 1983 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et à la directive 94/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 1994 relative aux emballages et aux déchets d'emballages (voir l'article 16 de cette dernière directive).

Le projet a fait l'objet d'observations formulées par la Commission européenne et par l'Espagne. La France et la Finlande ont émis un avis motivé (article 9, paragraphe 2, de la directive 83/189/CEE). Selon les informations communiquées au Conseil d'Etat, le projet a été adapté sur un nombre de points afin de tenir compte de ces observations.

Selon le délégué du gouvernement, le projet dans sa version définitive sera à nouveau porté à la connaissance de la Commission européenne, après l'avis du Conseil d'Etat, la nouvelle concertation avec les régions (voir ci-dessus, l'observation 1) et l'approbation en Conseil des Ministres.

Par ailleurs, il convient de relever à cet égard que le projet devra à nouveau être soumis pour avis au Conseil d'Etat s'il devait encore faire l'objet de modifications de fond qui ne résulteraient pas de l'avis de la section de législation.

OBSERVATION GENERALE

Les articles 2, 8°, 8 et 9 du projet comportent des dispositions qui, selon l'exposé des motifs, visent à transposer une directive en cours d'élaboration concernant la mise sur le marché des produits biocides. Le projet tient

.../...

plus précisément compte de la position commune adoptée à ce propos par le Conseil le 20 décembre 1996 (CE) n° 10/97.

Dans l'intervalle, le Parlement européen et le Conseil ont arrêté définitivement, le 16 février 1998, la directive 98/8/CE concernant la mise sur le marché des produits biocides.

Il incombe aux auteurs du projet, ainsi qu'il a du reste été indiqué dans l'exposé des motifs, de vérifier si le projet ne doit pas être adapté au texte définitif de la directive.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

1. Pour la définition des notions de "valorisation" et d'"élimination", les 11° et 15° font uniquement référence à l'annexe II.B, d'une part, et à l'annexe II.A, d'autre part, de la directive 75/442/CEE (du Conseil du 15 juillet 1975) relative aux déchets, sans pour autant incorporer explicitement les prescriptions concernées à la réglementation en projet. Selon le délégué du gouvernement, ce procédé se justifie par le fait que la transposition de ces dispositions de la directive sont de la compétence des régions en matière de politique des déchets.

Ce mode de "législation par référence" à des prescriptions de directives est, en principe, inadmissible. En effet, il résulte des propriétés d'une directive CE qu'en fait ce n'est pas la directive même, mais uniquement les

.../...

prescriptions de droit interne qui en transposent les dispositions dans l'ordre juridique national, qui seront applicables dans cet ordre interne. Si les auteurs du projet entendent définir une notion suivant une énumération d'actes figurant dans une directive, ils doivent reproduire cette énumération dans leur texte.

En ce qui concerne l'observation formulée par le délégué du gouvernement à propos de la compétence, il y a lieu de signaler d'ailleurs que rien ne s'oppose à ce que l'autorité fédérale définisse des notions utilisées dans des dispositions qu'elle édicte dans les limites de sa sphère de compétences (en l'occurrence les normes de produits), même s'il s'agit de notions se rapportant à une matière régionale (les déchets).

2. L'expression "recyclage organique" définie au 14° ne figure plus dans la suite du projet (l'article 13, 3°, du projet fait néanmoins état de "compostage"). Cette définition doit dès lors être omise du projet.

Article 5

1. Selon le paragraphe 1er, alinéa 1er, 3°, de cet article, le Roi est autorisé, afin de protéger l'environnement ou la santé publique, à "faire retirer du marché certains produits".

.../...

Interprétée dans le respect des règles répartitrices de compétence (1), cette disposition signifie que les produits ne peuvent être retirés du marché que dans le cadre du contrôle du respect des prescriptions relatives à leur mise sur le marché. La question se pose dès lors de savoir comment s'articulent cette disposition et la règle énoncée à l'article 16 du projet qui prévoit la faculté pour les agents chargés du contrôle de saisir (provisoirement) des produits.

2. Ainsi rédigé, le paragraphe 1er, alinéa 1er, 14°, n'a pas pour objet de conférer au Roi le pouvoir de modifier des dispositions ayant force de loi. Le délégué du gouvernement a confirmé que telle n'est effectivement pas l'intention.

Article 6

Selon le paragraphe 1er, alinéa 3, de cet article "les organisations visées à l'article 7 de l'arrêté royal n° 469 portant suppression des conseils d'entreprise et restructuration du Conseil central de l'économie sont associées à la conclusion des accords sectoriels".

La référence à l'article 7 de l'arrêté royal n° 469 (du 9 octobre 1986) repose manifestement sur une erreur : en effet, cet article règle l'entrée en vigueur de l'arrêté

(1) Voir ci-dessus, l'observation 2.3.2 relative à la compétence de l'autorité fédérale.

royal précité. Selon le délégué du gouvernement, la disposition en projet vise les organisations représentatives dont les membres font partie des commissions spéciales visées à l'article 7 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie. La disposition en projet doit être remaniée dans ce sens.

Article 7

1. Cet article tend à la transposition partielle de la directive 67/548/CEE du 27 juin 1967 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses, du moins en ce qui concerne l'environnement et la santé publique.

En ce qui concerne la protection du travail, cette directive est également transposée par l'avant-projet de loi relative aux garanties en matière de sécurité et de santé des travailleurs que doivent présenter les substances et préparations sur lequel le Conseil d'Etat a rendu l'avis L. 27.353/1 le 5 mars 1998.

En soi, rien ne s'oppose à la transposition d'une seule et même directive en plusieurs textes législatifs possédant chacun une finalité distincte. Les mesures prises en exécution des deux lois devront alors donner lieu à une transposition complète de la directive.

.../...

L'article 7 de la directive prévoit toutefois une procédure de notification objective pour les nouvelles substances et préparations qui n'est pas spécifiquement liée à une finalité particulière. En vue de la transposition de cette prescription, il va de soi qu'il suffit d'inscrire les dispositions nécessaires dans un projet de loi unique et non pas, comme c'est présentement le cas, dans deux projets de loi (cf. l'article 7 du projet examiné et l'article 8 en combinaison avec l'article 10 du projet L. 27.353/1). Ceci s'impose d'autant plus que les deux projets sanctionnent différemment le non-respect de cette prescription (1).

2. Selon le paragraphe 1er, le devoir de notification instauré par cet article n'est pas applicable "dans les cas où la notification n'est pas requise en vertu de la directive 67/548/CEE (du Conseil) du 27 juin 1967 concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires

(1) L'article 17, § 1er, 1°, du présent projet L. 27.333/3 prévoit, en matière de devoir de notification, un emprisonnement de huit jours à trois ans et une amende de cent à un million de francs ou l'une de ces peines seulement pour autant que la substance ou la préparation soit qualifiée de dangereuse, et l'article 17, § 2, 1°, du même projet punit le non-respect du devoir de notification relatif aux autres substances et préparations d'un emprisonnement de cinq jours à un an et d'une amende de vingt à cent mille francs ou d'une de ces peines seulement. Selon l'article 15 du projet L. 27.353/1, le non-respect du devoir de notification relatif à chaque nouvelle substance et à chaque nouvelle préparation est puni d'un emprisonnement de huit jours à trois ans et d'une amende de cinq cents à cent mille francs ou d'une de ces peines seulement.

et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses" (1).

Ainsi qu'il a été relevé ci-dessus à propos de l'article 2, 11° et 15°, une pareille référence à une directive CE ne suffit pas pour en transposer les dispositions en droit interne.

Dans le texte français, on écrira en tout cas : "est tenu de le notifier à l'autorité fédérale, ...".

3. Selon le paragraphe 2, 5°, le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, "dans quelles conditions et pour quels éléments du dossier de notification le notifiant peut invoquer le caractère confidentiel de l'opération".

Dans la mesure où cette disposition se rapporte à des documents administratifs au sens de l'article 32 de la Constitution (2), les dérogations au principe de la publicité des documents doivent être prévues par la loi ou, à tout le moins, la loi doit établir les lignes directrices à cet égard. Il ne suffit pas d'indiquer dans la loi, l'information pour laquelle la confidentialité est exclue en tout état de

(1) Il s'agit de l'article 13 de cette directive.

(2) La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration entend par "document administratif" "toute information, sous quelque forme que ce soit, dont une autorité administrative dispose" (article 1er, alinéa 2, 2°, de cette loi).

cause, si le Roi obtient, pour le surplus, un pouvoir d'appréciation illimité.

Au demeurant, la question se pose de savoir si la disposition en projet vise un motif d'exception plus étendu que celui que prévoit déjà l'article 6, § 1er, 7°, de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration, c'est-à-dire "le caractère par nature confidentiel des informations d'entreprise ou de fabrication communiquées à l'autorité". Si tel n'est pas le cas, la disposition en projet peut être omise purement et simplement.

Article 9

Ainsi que l'a confirmé le délégué du gouvernement, la règle énoncée à l'alinéa 1er, 4°, de cet article est en relation avec la loi sur les pratiques du commerce. Par conséquent, il faut associer à son exécution non seulement le ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions, mais également le ministre qui a l'Economie dans ses attributions. L'alinéa 2 doit être adapté dans ce sens.

Article 11

1. Dans le texte néerlandais du paragraphe 1er, 2°, il y aurait lieu, conformément à la définition figurant à l'article 2, 11°, du projet, de remplacer les mots "of terugwinning" par les mots "of nuttige toepassing".

.../...

2. Comme l'a proposé le délégué du gouvernement, il faudrait remplacer, dans la version française du paragraphe - 1er, 3°, les mots "la mise en décharge des emballages ou des résidus d'opérations de gestion des déchets d'emballages" par les mots "la mise en décharge des déchets d'emballages ou des résidus d'opérations de gestion de déchets d'emballages".

3. A l'alinéa 2 du paragraphe 2, il faudrait, d'une part, supprimer le mot "soit" dans la phrase introductive et, d'autre part, chaque fois insérer le mot "soit" après les 1°, 2°, 3°, 4° et 5°.

Le texte français du 5° serait mieux rédigé comme suit : "soit contribue à améliorer le recyclage".

Article 15

Les mots "sur proposition des Ministres concernés" étant superflus au paragraphe 1er de cet article, il serait préférable de les supprimer.

Dans le texte néerlandais du même paragraphe, il conviendrait de remplacer le mot "aangeduide" par le mot "aangewezen".

Article 17

Selon les confirmations du délégué du gouvernement, il y aurait de supprimer, au paragraphe 2, 2°, la référence

.../...

à l'article 21 du projet. On remplacera dès lors les mots "des articles 10 à 14 et 21" par les mots "des articles 10 à 14".

Article 18

1. Le paragraphe 5 de cet article porte qu'"en cas de concours d'infractions, les montants des amendes administratives sont cumulés, sans que leur total puisse excéder le maximum prévu à l'article 17 de la présente loi".

L'article 17 du projet ne fixe toutefois pas un seul montant maximum, mais fait référence à trois montants maximums : le paragraphe 1er, alinéa 1er, mentionne un million de francs, le paragraphe 1er, alinéa 2, dix millions de francs et le paragraphe 2 cent mille francs. Pour donner son sens à la disposition en projet, il faudrait y fixer un seul montant maximum ou, à tout le moins, faire référence à l'une des dispositions précitées de l'article 17.

2. Dans le texte néerlandais de la deuxième phrase du paragraphe 6, il conviendrait de remplacer les mots "doet de straffen vervallen" par les mots "doet de strafvordering vervallen".

3. Selon l'alinéa 1er du paragraphe 8, il ne peut être infligé d'amende administrative trois ans après le fait constitutif d'une infraction prévue par la loi en projet.

L'attention des auteurs du projet est attirée sur le fait que le délai de prescription pour les poursuites

.../...

pénales des délits est porté de trois à cinq ans (article 21 du titre préliminaire du Code d'instruction criminelle, modifié par la loi du 24 décembre 1993). Il pourrait être envisagé de prévoir un même délai lorsqu'il s'agit d'infliger une amende administrative.

4. A l'alinéa 2 du paragraphe 8, il conviendrait de supprimer les mots "de ce présent paragraphe".

Article 21

1. Dans la phrase liminaire de cet article, on écrira, dans la version néerlandaise "Opgeheven worden ..." au lieu de "Worden opgeheven ...".

2. Les dispositions du paragraphe 2, 1°, et du paragraphe 2, 2°, doivent être permutées : en effet, l'article 2 de la loi du 11 juillet 1969 précède le titre II de cette loi.

Article 23

Cet article prévoit que les dispositions du chapitre 4 de la loi en projet (à savoir les articles 8 et 9) entrent en vigueur à la même date que la directive européenne concernant la mise sur le marché des produits biocides.

Dès lors qu'entre-temps la directive a été arrêtée le 16 février 1998 (voir l'observation générale ci-dessus), la question se pose de savoir si l'article 23 du projet a

.../...

encore une raison d'être. En effet, les dispositions visant à transposer cette directive peuvent entrer en vigueur simultanément aux autres dispositions du projet.

Subsidiairement, le Conseil d'Etat se demande si les auteurs du projet n'ont pas perdu de vue que l'article 9 du projet se substitue aux dispositions relatives aux pesticides à usage non agricole, dispositions qui sont abrogées par l'article 21 dont l'entrée en vigueur serait immédiate.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER