

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.638/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 33.638/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 14 juni 2002 door de Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid", heeft op 24 september 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement, le 14 juin 2002, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé", a donné le 24 septembre 2002 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

De wijzigingen welke het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt aan te brengen in de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid hebben in essentie betrekking op :

- de uitbreiding van het toepassingsgebied van de wet;
- de regeling inzake het toezicht op de naleving van de wet en inzake de bestraffing van overtredingen;
- het opleggen van retributies en bijdragen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

Luidens het ontworpen artikel 3, § 2, van de wet van 21 december 1998 is die wet, wat de aangelegenheden betreft bedoeld in paragraaf 1 (de bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid tegen schadelijke effecten van bepaalde producten), van toepassing op alle producten "voorzover er dienaangaande geen tegenstrijdige bepalingen bestaan" in de wetten opgesomd in 1° tot 6°.

Het is niet duidelijk wat bedoeld wordt met de zinsnede "voorzover er dienaangaande geen tegenstrijdige bepalingen bestaan". Blijkens de memorie van toelichting is het de bedoeling te voorzien in een "mogelijke cumulatieve toepassing" van de wet van 21 december 1998 op de producten die onder de toepassing vallen van de wetten opgesomd in het ontworpen artikel 3, § 2, 1° tot 6°. Bij de voorbereiding van die cumulatieve toepassingsmaatregelen zou dan worden onderzocht "of er geen strijdigheid is met de ... vermelde wetten en hun uitvoeringsbesluiten, en of de doelstellingen van deze

.../...

wetten niet in gevaar kunnen worden gebracht". Die bedoeling zou duidelijker tot uitdrukking moeten worden gebracht in de tekst.

Artikel 4

Luidens het ontworpen artikel 6, §§ 7 en 8 (artikel 4, 5° tot 7°, van het ontwerp) worden de ontwerpen van sectorale overeenkomst en de adviezen, bezwaren en opmerkingen ter kennis gebracht van o.m. "de bevoegde Commissie" van de Kamer van volksvertegenwoordigers en brengt de minister in diezelfde commissie verslag uit over de uitvoering van de sectorale overeenkomsten.

Naar luid van artikel 60 van de Grondwet bepaalt elke Kamer, in haar reglement, de wijze waarop zij haar bevoegdheden uitoefent. Bepalen dat een aangelegenheid in een commissie van de Kamer zal worden behandeld, is een maatregel van interne werking die kan worden opgenomen in het reglement van de Kamer, maar die niet op zijn plaats is in een wetsbepaling.

Artikel 7

1. Luidens het ontworpen artikel 8bis, § 1, stelt de Koning, bij in Ministerraad overlegd besluit, een reductieprogramma vast ter vermindering van het gebruik en het op de markt brengen van de gevaarlijke werkzame stoffen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden, waaraan mens en leefmilieu kunnen worden blootgesteld.

De federale overheid is niet als enige bevoegd om maatregelen te treffen ter vermindering van "het gebruik" van gevaarlijke werkzame stoffen van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. In de mate dat dergelijke maatregelen de bescherming van het leefmilieu beogen, zijn de gewesten immers bevoegd. Het is allicht om die reden dat in de ontworpen paragraaf 2 voorzien wordt in een initiatief voor het sluiten van een samenwerkingsakkoord. Tenzij het bedoelde reductieprogramma strikt zou worden beperkt tot de federale bevoegdheden, dient de daarop betrekking hebbende

regeling evenwel, rekening houdend met de bevoegdheidsverdeling terzake, in dat samenwerkingsakkoord zelf te worden opgenomen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Blijkens de memorie van toelichting zijn de stellers van het ontwerp zich daarvan bewust. Er wordt namelijk gesteld dat "(er) moet ... naar gestreefd worden om één nationaal reductieprogramma tot stand te brengen, dat m.n. zowel federale als gewestelijke maatregelen moet omvatten", en dat "indien deze samenwerking niet zou kunnen leiden tot een nationaal reductieprogramma tegen het vooropgestelde tijdstip, ... het programma (minimaal) vorm (dient) te geven aan de aspecten terzake die tot de federale bevoegdheid behoren ...".

2. In subsidiaire orde kan worden opgemerkt dat niet duidelijk is welke de juridische aard is van het bedoelde reductieprogramma. Meer bepaald rijst de vraag of dat programma al dan niet een normatieve tekst zal zijn die voor de burgers bindende voorschriften bevat.

Artikel 11

1. De bepalingen sub 1° en 3° van dit artikel strekken ertoe de strafrechtelijke geldboeten vastgesteld in artikel 17, § 1, eerste lid, en § 2, eerste lid, te wijzigen. Die wijzigingen komen erop neer dat de bedragen van die geldboeten worden aangepast als volgt :

- honderd frank wordt vervangen door vier euro;
- één miljoen frank wordt vervangen door honderdduizend euro;
- twintig frank wordt vervangen door één euro;
- honderdduizend frank wordt vervangen door drieduizend euro.

Uit de memorie van toelichting blijkt dat met deze wijzigingen wordt beoogd de geldboeten niet enkel aan te passen aan de invoering van de euro, maar ze ook te verhogen. Met betrekking tot de hoogste geldboete van één miljoen frank wordt meer bepaald gesteld dat ze wordt "verviervoudigd tot honderdduizend euro".

Blijkbaar hebben de stellers van het ontwerp uit het oog verloren dat overeenkomstig artikel 1 van de wet van 5 maart 1952 betreffende de opdecimen op de strafrechtelijke geldboeten, gewijzigd bij de wet van 26 juni 2000 ⁽²⁾, het bedrag van de

⁽²⁾ Wet van 26 juni 2000 betreffende de invoering van de euro in de wetgeving die betrekking heeft op aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet, artikel 4.

geldboeten sinds de invoering van de euro met veertig opdecimen moet worden verhoogd, en niet langer met duizend negenhonderd negentig opdecimen. De wijzigingen welke bij artikel 4 van de wet van 26 juni 2000 werden aangebracht in de voornoemde wet van 5 maart 1952, komen er m.a.w. op neer dat de op de strafrechtelijke geldboeten toe te passen verhoging wordt verminderd tot 1/40 van de voorheen toe te passen verhoging.

Die regeling heeft tot gevolg dat, wanneer men de strafrechtelijke boeten uitgedrukt in Belgische frank op (ongeveer) hetzelfde niveau wenst te behouden na de invoering van de euro, het kan volstaan in de desbetreffende bepalingen de vermelding "frank" te vervangen door "euro" ⁽³⁾. De bedragen zelf van de strafrechtelijke geldboeten hoeven dan niet meer aangepast te worden.

Om de geldboeten bepaald in artikel 17, § 1, eerste lid, en § 2, eerste lid, van de wet van 21 december 1998 werkelijk te verhogen, zoals de stellers van het ontwerp beogen, moeten de in die wetsbepalingen vermelde bedragen worden aangepast als volgt :

- honderd frank moet worden vervangen door honderd zestig euro;
- één miljoen frank moet worden vervangen door vier miljoen euro;
- twintig frank moet worden vervangen door veertig euro;
- honderdduizend frank moet worden vervangen door honderd twintig duizend euro.

2. In het ontworpen artikel 17, § 4 (artikel 11, 5°, van het ontwerp), wordt in het eerste lid, 4°, en in het tweede lid, 5°, voorzien in de mogelijkheid om dezelfde maatregel op te leggen, namelijk "de ontneming van een wederrechtelijk verkregen vermogensvoordeel".

⁽³⁾ Artikel 2 van dezelfde wet.

De Raad van State vraagt zich af of die bepaling wel op haar plaats is in het eerste lid.

Artikel 12

1. In het ontworpen artikel 17, § 1, 4°, en § 2, 5° (artikel 12, 1° en 2°, van het ontwerp) wordt voorzien in de strafbaarstelling van de overtreding van bepaalde artikelen van verordening (EG) nr. 2037/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 29 juni 2000 betreffende de ozonlaag afbrekende stoffen. Er moet worden opgemerkt dat er nog andere bepalingen van die verordening zijn waarvan de overtreding niet strafbaar gesteld is, bijvoorbeeld artikel 5. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de opsomming in de ontworpen bepalingen niet moet worden aangevuld.

2. Wat het bedrag van de geldboeten betreft bedoeld in het ontworpen artikel 17, § 2bis (artikel 12, 3°, van het ontwerp), wordt verwezen naar opmerking 1 bij artikel 11 hiervóór.

Artikel 15

Luidens het ontworpen artikel 19, § 2 (artikel 15, 4°, van het ontwerp) zijn de raadplegingen vermeld in paragraaf 1 niet verplicht voor besluiten die een loutere omzetting zijn van "de minimale bepalingen van harmonisatiemaatregelen genomen op Europees vlak".

Volgens de memorie van toelichting "(is de) raadpleging wel verplicht indien de besluiten zich niet beperken tot de loutere omzetting van de Richtlijn. Met name waar de Richtlijn beleids marge laat die door het besluit wordt ingevuld, of wanneer het besluit tot omzetting ook andere bepalingen bevat die de Richtlijn te buiten gaan". Het verdient aanbeveling om, aan de hand van die toelichting, de tekst van het ontwerp te verduidelijken.

Artikel 16

1. Luidens het ontworpen artikel 19bis, § 1, kunnen de bijlagen bij de besluiten genomen ter uitvoering van EG-richtlijnen "bij uittreksel" worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Paragraaf 2 van het ontworpen artikel 19bis bepaalt dat de integrale tekst van de bijlagen ter beschikking wordt gesteld van het publiek. Paragraaf 3 machtigt de Koning om de nadere regelen vast te stellen volgens welke het publiek kennis krijgt van de integrale tekst van de bijlagen.

Naar luid van artikel 190 van de Grondwet zijn o.m. de verordeningen van algemeen bestuur slechts verbindend na te zijn bekendgemaakt "in de vorm bij de wet bepaald". Ter uitvoering van die grondwetsbepaling, bepaalt artikel 6 van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen dat o.m. de koninklijke besluiten in het gehele Rijk verbindend zijn de tiende dag na die van hun bekendmaking. De wetgever kan van die algemene regeling afwijken en voorzien in een bijzondere vorm van bekendmaking ⁽⁴⁾, op voorwaarde evenwel dat voor die afwijkende regeling een objectieve en redelijke verantwoording kan worden gegeven in het licht van het gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel ⁽⁵⁾.

Wanneer die afwijkende vorm van bekendmaking erin bestaat dat niet de integrale tekst van de verordening, maar alleen een uittreksel ervan wordt bekendgemaakt, moeten bovendien, ter inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel en het vereiste van de kenbaarheid van de verordening, aanvullende maatregelen worden genomen die garanderen dat de belanghebbenden kennis kunnen nemen van de volledige tekst van de verordening.

De ontworpen regeling, die erop neerkomt dat de omvangrijke bijlagen bij de bedoelde besluiten weliswaar alleen bij uittreksel worden bekendgemaakt (ontworpen

⁽⁴⁾ Cass., 29 oktober 1849, Pas., 1849, I, 453.

⁽⁵⁾ Arbitragehof, 17 mei 2001, nr. 67/2001.

artikel 19bis, § 1), maar tevens voorschrijft dat de volledige tekst van die bijlagen ter inzage moet zijn van de belangstellenden (paragrafen 2 en 3 van dat artikel 19bis), lijkt te voldoen aan de hiervóór vermelde vereisten.

2. Luidens het ontworpen artikel 19bis, § 2, wordt de integrale tekst van de bedoelde bijlagen ter beschikking gesteld van het publiek via een informatienetwerk, enerzijds, en via een magnetische drager, anderzijds. Paragraaf 3, 4°, machtigt de Koning om de voorwaarden te bepalen waaronder het publiek van het betrokken bestuur "inzage kan krijgen van de integrale tekst van de bijlagen". Die hypothese moet kennelijk ook in paragraaf 2 worden vermeld.

Artikel 17

Het ontworpen artikel 20bis, eerste lid, machtigt de Koning om, bij in Ministerraad overlegd besluit, retributies en bijdragen op te leggen ter financiering van de opdrachten van de administratie die voortvloeien uit de toepassing van een aantal artikelen van de wet van 21 december 1998 en van de verordeningen vermeld in de bijlage bij de wet.

Luidens het vierde lid worden de koninklijke besluiten waarbij de in het eerste lid bedoelde bijdragen worden opgelegd, opgeheven wanneer ze door de wetgever niet worden bekrachtigd in het jaar volgend op dat van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

De bedoelde bijdragen moeten kennelijk worden aangemerkt als belastingen. Bij het opleggen ervan moeten bijgevolg de artikelen 170, 171 en 172 van de Grondwet in acht genomen worden. Dat impliceert dat in beginsel de wetgever zelf niet alleen de belastingplicht moet opleggen, doch ook de hoofdbestanddelen ervan moet regelen en inzonderheid de grondslag van de belasting, de aanslagvoet en de eventuele vrijstellingen moet bepalen.

.../...

Een machtiging aan de Koning op die punten is in beginsel niet geoorloofd. Aangenomen wordt evenwel dat een in de tijd beperkte machtiging aan de Koning kan gegeven worden om zulks te doen, op voorwaarde dat wordt voorzien in een regeling waarbij die door de Koning getroffen maatregelen binnen een relatief korte termijn na hun bekendmaking door de wetgevende macht zullen worden onderzocht met het oog op hun bekrachtiging.

Opdat het toekennen van een dergelijke machtiging aan de Koning verenigbaar kan worden geacht met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, moet dan wel aangegeven worden welke dwingende redenen er zijn om een beroep te doen op die machtiging ⁽⁶⁾. Zulke redenen worden in het onderhavige geval niet aangevoerd.

Bovendien moet bepaald worden dat de bedoelde koninklijke besluiten, wanneer ze niet binnen de gestelde termijn zijn bekrachtigd door de wetgever, geacht moeten worden nooit uitwerking te hebben gehad ⁽⁷⁾. De bepaling van het ontworpen artikel 20bis, vierde lid, luidens welke de bedoelde besluiten, bij ontstentenis van bekrachtiging, worden "opgeheven", volstaat dus niet.

WETGEVINGSTECHNISCHE OPMERKINGEN

Indieningsbesluit

Het dispositief van het indieningsbesluit moet worden geredigeerd als volgt :

"Onze Minister van Consumentenzaken, Volksgezondheid en Leefmilieu is ermee belast het ontwerp van wet, waarvan de tekst hierna volgt, in Onze naam aan de Wetgevende Kamers voor te leggen en bij de Kamer van volksvertegenwoordigers in te dienen :".

⁽⁶⁾ Arbitragehof, 21 maart 2000, nr. 32/2000, overw. B.7.6 tot B.7.8.

⁽⁷⁾ Arbitragehof, 18 februari 1998, nr. 18/98, overw. B.7 tot B.9.

Artikel 2

1. In de inleidende zin van het eerste wijzigingsartikel van een wijzigende regeling moet het volledige opschrift van de te wijzigen regeling worden vermeld. In de inleidende zin van de volgende wijzigingsartikelen volstaat het te vermelden dat het gaat om een wijziging van "dezelfde wet".

De inleidende zin van artikel 2 van het ontwerp moet derhalve geredigeerd worden als volgt :

"Artikel 2 van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, wordt aangevuld als volgt :".

In de inleidende zin van de artikelen 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18 en 21 moeten de woorden "de wet" telkens worden vervangen door "dezelfde wet".

2. In het ontworpen artikel 2, 20°, d), moet het woord "of" worden weggelaten.

Artikel 3

1. In de inleidende zin van dit artikel moet worden vermeld dat artikel 3, § 2, van de wet van 21 december 1998 is gewijzigd bij de wet van 4 april 2001.

2. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 3, § 2, 1°, dient de wet van 28 mei 1956 met haar correct opschrift te worden vermeld. Men schrijve derhalve :

"wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen".

Artikel 4

De bepaling sub 3° van dit artikel strekt ertoe in artikel 6, § 4, van de wet van 21 december 1998 een nieuw 2° en 3° in te voegen en het bestaande 2° en 3° te vernummeren tot 4° en 5°.

.../...

Het verdient om wetgevingstechnische redenen geen aanbeveling bepalingen van een bestaande regeling te vernummeren. De ontworpen bepalingen zouden beter als 1°bis en 1°ter in artikel 6, § 4, worden ingevoegd. De bestaande nummering kan dan voorts ongewijzigd worden behouden.

Artikel 6

1. In de Nederlandse tekst van 1° en 2° van dit artikel dienen de vermeldingen "lid 1" en "lid 2" te worden vervangen door respectievelijk "het eerste lid" en "het tweede lid".

In de Franse tekst van 1° schrijve men in fine "et les mots «un agrément,» sont insérés entre les mots «biocides à» et les mots «une autorisation»".

2. In de bepaling sub 2° schrijve men in fine "en wordt het woord «erkenning,» ingevoegd tussen de woorden «opschorting en intrekking van de» en de woorden «toelating of registratie»".

Artikel 8

In de Nederlandse tekst van 1° en 2° van dit artikel dient de vermelding "lid 1" telkens te worden vervangen door "het eerste lid".

Artikel 10

In de Nederlandse tekst van de bepaling sub 2° van dit artikel schrijve men in fine "... door de woorden «tegen ontvangstbewijs tijdelijk heeft in bezit genomen voor

.../...

onderzoek»" in plaats van "... door de woorden «het product tegen ontvangstbewijs tijdelijk heeft in bezit genomen voor onderzoek»".

In de Franse tekst van dezelfde bepaling schrijve men in fine "... et les termes «qui a saisi le produit»" in plaats van "... et les termes «qui a saisi»".

Artikelen 11 en 12

1. Wijzigingsbepalingen die betrekking hebben op één enkel artikel van de te wijzigen regeling, dienen in één enkel artikel van de wijzigende regeling te worden opgenomen.

De bepalingen van de artikelen 11 en 12 van het ontwerp, die beide beogen wijzigingen aan te brengen in artikel 17 van de wet van 21 december 1998, moeten derhalve in één artikel worden samengebracht.

2. In de bepalingen sub 4° en 5° van artikel 11 moeten de woorden "wordt gewijzigd" telkens worden vervangen door "wordt vervangen".

3. In het ontworpen artikel 17, § 2bis (artikel 12, 3°, van het ontwerp) dient de vermelding "EUR" te worden vervangen door "euro".

Artikel 14

De woorden "In artikel 18, § 1, eerste lid, worden" moeten worden vervangen door "In artikel 18, § 1, eerste lid, van dezelfde wet worden".

Artikel 15

1. De bepaling sub 1° van dit artikel kan beter worden geredigeerd als volgt :

"1° De bestaande tekst van het eerste lid zal § 1 vormen."

2. In de bepaling sub 2° dient de vermelding "paragraaf 1" te worden vervangen door "§ 1" en moeten de woorden "voorontwerpen van koninklijke besluiten" worden vervangen door "ontwerpen van koninklijk besluit".

3. In de inleidende zin van de bepaling sub 3° moet de vermelding "Paragraaf 2" worden vervangen door "Het tweede lid".

Artikel 17

1. In het tweede lid van het ontworpen artikel 20bis moeten de woorden "het Ministerie van [Sociale Zaken,] Volksgezondheid en Leefmilieu" worden vervangen door "de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu"⁽⁸⁾.

2. De tweede volzin van datzelfde tweede lid zou beter worden opgenomen in het eerste lid van het ontworpen artikel 20bis. Die tweede volzin verduidelijkt immers de aard van de retributies of bijdragen bedoeld in het eerste lid.

Artikel 18

Dit artikel strekt ertoe in de wet van 21 december 1998 een artikel 20ter in te voegen dat een wijziging aanbrengt in de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen.

Het ware eenvoudiger artikel 18 van het ontwerp meteen te redigeren als een wijzigingsbepaling van die wet van 27 december 1990. De inleidende zin van artikel 18 kan dan worden geredigeerd als volgt :

⁽⁸⁾ Zie het koninklijk besluit van 23 mei 2001 houdende oprichting van de Federale Overheidsdienst Volksgezondheid, Veiligheid Voedselketen en Leefmilieu.

"In de tabel gevoegd bij de organieke wet van 27 december 1990 houdende oprichting van begrotingsfondsen, worden in de subrubriek «31-2 Fonds voor de Grondstoffen», ingevoegd bij de wet van 21 december 1994, en gewijzigd bij de wetten van 22 februari 2001 en 19 juli 2001, de volgende wijzigingen aangebracht :".

Artikel 20

Dit artikel strekt ertoe artikel 21 van de wet van 21 december 1998 te wijzigen en aan te vullen. Met die wijzigingen en aanvullingen wordt beoogd, enerzijds, bepalingen op te heffen van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt en van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen, en anderzijds, een wijziging aan te brengen in artikel 82 van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977.

Het ware ook hier eenvoudiger de beoogde opheffingen en wijziging rechtstreeks in artikel 20 van het ontwerp te regelen, in plaats van via een wijziging van artikel 21 van de wet van 21 december 1998.

Artikel 20 kan dan worden geredigeerd als volgt :

"Art. 20. § 1. Opgeheven worden :

- 1° "titel II van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt, bestaande uit artikel 4, vervangen bij ..., en artikel 5, gewijzigd bij ...;
- 2° artikel 58 van de wet van 21 december 1994 houdende sociale en diverse bepalingen.

§ 2. Artikel 82 van de wet van 24 december 1976 betreffende de budgettaire voorstellen 1976-1977, gewijzigd bij de wet van 21 december 1994, wordt gewijzigd als volgt : ... (verder zoals in artikel 20, § 6, van het ontwerp).".

PORTEE DU PROJET

Les modifications que l'avant-projet de loi soumis pour avis entend apporter à la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, ont essentiellement trait à :

- l'extension du champ d'application de la loi;
- la réglementation relative au contrôle du respect de la loi et à la sanction des infractions;
- l'imposition de rétributions et de cotisations.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

Selon l'article 3, § 2, en projet, de la loi du 21 décembre 1998, cette loi s'applique à tous les produits, pour ce qui concerne les aspects visés dans le paragraphe 1^{er} (la protection de l'environnement et de la santé publique contre les effets nocifs de certains produits), "pour autant qu'ils n'y existent pas de dispositions contradictoires dans (lire : sauf dispositions contraires dans)" les lois énumérées aux points 1° à 6°.

On aperçoit mal le sens du segment de phrase "pour autant qu'ils n'y existent pas de dispositions contradictoires (lire : sauf dispositions contraires)". Selon l'exposé des motifs, l'objectif poursuivi consiste à permettre une éventuelle "application cumulative" de la loi du 21 décembre 1998 aux produits soumis à l'application des lois énumérées à l'article 3, § 2, 1° à 6°, en projet. Lors de la préparation de ces mesures d'application cumulative, il serait ensuite examiné "s'il n'y a pas de contradictions avec les ... lois mentionnées, leurs arrêtés d'exécution, et si leurs objectifs (lire : objectifs) ne sont pas mis en danger". Le texte devrait mieux traduire cette intention.

Article 4

L'article 6, §§ 7 et 8, en projet (article 4, 5° à 7°, du projet) prévoit que les projets d'accord sectoriel, de même que les avis, objections et remarques sont communiqués notamment "à la Commission compétente" de la Chambre des représentants, et que le ministre fait rapport à cette même commission sur la mise en oeuvre des accords sectoriels.

Selon l'article 60 de la Constitution, chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions. Or, prévoir qu'une matière sera examinée en commission de la Chambre constitue une mesure concernant le fonctionnement interne, qui peut être inscrite dans le règlement de la Chambre, mais n'a pas sa place dans une disposition légale.

Article 7

1. Selon l'article 8bis, § 1^{er}, en projet, le Roi arrête, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, un programme de réduction visant à diminuer l'utilisation et la mise sur le marché de substances actives dangereuses auxquelles peuvent être exposés l'homme et l'environnement, et que renferment les produits phytopharmaceutiques et biocides.

L'autorité fédérale n'est toutefois pas la seule habilitée à adopter des mesures visant à réduire "l'utilisation" des substances actives dangereuses qui entrent dans la composition des produits phytopharmaceutiques et des biocides. Pour autant que de telles mesures poursuivent la protection de l'environnement, il s'agit en effet d'une compétence dévolue aux régions. C'est très probablement pour cette raison qu'il est question, au paragraphe 2 en projet, d'une initiative en vue de la conclusion d'un accord de coopération. A moins que le programme de réduction en question se limite strictement aux compétences fédérales, les dispositions qui s'y rapportent doivent toutefois être intégrées

dans le texte même de cet accord de coopération, étant donné la répartition des compétences en la matière ⁽¹⁾.

2. A titre subsidiaire, on peut observer que l'on aperçoit mal de quelle nature juridique sera le programme de réduction envisagé. Plus précisément, la question se pose de savoir s'il s'agira ou non d'un texte normatif comportant un régime contraignant à l'égard du citoyen.

Article 11

1. Les dispositions figurant aux 1° et 3° de cet article ont pour objet de modifier les amendes pénales prévues à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, alinéa 1^{er}. Ces modifications consistent à adapter comme suit le montant de ces amendes :

- cent francs sont remplacés par quatre euros;
- un million de francs sont remplacés par cent mille euros;
- vingt francs sont remplacés par un euro;
- cent mille francs sont remplacés par trois mille euros.

L'exposé des motifs révèle que ces modifications visent non seulement à convertir les amendes en euros, mais également à en augmenter le montant. Quant à l'amende la plus élevée d'un million de francs, il est indiqué plus précisément qu'elle est "multipliée par quatre et portée à cent mille euros".

⁽¹⁾ Selon l'exposé des motifs, les auteurs du projet en sont conscients. Il y est notamment indiqué qu'"à cet égard, il faut tenter de réaliser un seul programme de réduction national qui devra comprendre tant les mesures fédérales que les mesures régionales", et qu'"au cas où cette coopération ne pourrait aboutir à un programme national de réduction avant l'échéance fixée, (le) programme devra concrétiser (au moins) les aspects y afférents relevant de la compétence fédérale ...".

Les auteurs du projet semblent avoir perdu de vue qu'en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 5 mars 1952 relative aux décimes additionnels sur les amendes pénales, modifiée par la loi du 26 juin 2000 ⁽²⁾, le montant des amendes pénales est majoré de quarante décimes depuis l'introduction de l'euro au lieu de mille neuf cent nonante décimes précédemment. Les modifications que l'article 4 de la loi du 26 juin 2000 a apportées à la loi du 5 mars 1952 précitée, consistent donc à réduire la majoration applicable aux amendes pénales à 1/40 de la majoration appliquée précédemment.

Cette règle implique que, pour maintenir les amendes pénales exprimées en francs belges à un niveau (plus ou moins) égal après le passage à l'euro, il pourrait suffire de remplacer la mention "franc" par "euro" dans les dispositions en question ⁽³⁾. Dans ce cas, il n'y aurait plus lieu de modifier les montants proprement dits des amendes pénales.

Pour majorer effectivement les amendes prévues à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998, comme le souhaitent les auteurs du projet, il faudrait adapter comme suit les montants indiqués dans les dispositions législatives précitées :

- on remplacera cent francs par cent soixante euros;
- on remplacera un million de francs par quatre millions d'euros;
- on remplacera vingt francs par quarante euros;
- on remplacera cent mille francs par cent vingt mille euros.

2. L'article 17, § 4, en projet (article 11, 5°, du projet) prévoit en son alinéa 1^{er}, 4°, et en son alinéa 2, 5°, la possibilité d'infliger la même mesure, à savoir "le retrait d'une acquisition illégale d'un avantage patrimonial".

⁽²⁾ Loi du 26 juin 2000 relative à l'introduction de l'euro dans la législation concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution.

⁽³⁾ Article 2 de la même loi.

Le Conseil d'Etat se demande si cette disposition a bien sa place à l'alinéa 1^{er}.

Article 12

1. L'article 17, § 1^{er}, 4°, et § 2, 5°, en projet (article 12, 1° et 2°, du projet) prévoit la sanction de l'infraction à certains articles du règlement (CE) n° 2037/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 29 juin 2000, relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone. Il y a lieu d'observer qu'il y a encore d'autres dispositions du règlement précité dont la violation n'est pas érigée en infraction pénale, par exemple l'article 5. Les auteurs du projet devront vérifier s'il n'y a pas lieu de compléter l'énumération qui figure dans les dispositions en projet.

2. En ce qui concerne le montant des amendes visées à l'article 17, § 2bis, en projet (article 12, 3°, du projet), il y a lieu de se reporter à l'observation 1 faite ci-dessus au sujet de l'article 11.

Article 15

Selon l'article 19, § 2, en projet (article 15, 4°, du projet), les consultations dont question au paragraphe 1er ne sont pas obligatoires pour les décisions consistant en une simple transposition "des dispositions minimales des mesures d'harmonisation sur le plan européen".

Or, l'exposé des motifs précise que "la consultation est toutefois obligatoire si les arrêtés ne se limitent pas à la simple transposition de la Directive. Notamment lorsque la Directive laisse une marge dans le contexte de la politique à mener qui est comblée par l'arrêté ou lorsque l'arrêté de transposition comporte aussi d'autres dispositions qui dépassent le cadre de la Directive". Il est recommandé de préciser le texte du projet en s'inspirant de ces explications.

.../...

Article 16

1. L'article 19bis, § 1^{er}, en projet, prévoit que les annexes des arrêtés pris en exécution des directives de la Communauté européenne peuvent être publiées "par extraits (lire : par extrait)" au Moniteur belge. Le paragraphe 2 de l'article 19bis en projet dispose que le texte intégral des annexes est mis à la disposition du public. Quant au paragraphe 3, il habilite le Roi à déterminer les modalités selon lesquelles le texte intégral des annexes est communiqué au public.

Selon l'article 190 de la Constitution, les règlements d'administration générale, provinciale ou communale, entre autres, ne sont obligatoires qu'après avoir été publiés dans la forme déterminée par la loi. En exécution de cette disposition constitutionnelle, l'article 6 de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, prévoit que les arrêtés royaux, notamment, sont obligatoires dans tout le Royaume, le dixième jour après celui de leur publication. Le législateur a la faculté de déroger à cette règle générale et de prévoir une forme particulière de publication ⁽⁴⁾, pour autant toutefois que cette dérogation puisse se justifier objectivement et raisonnablement par rapport au principe d'égalité et de non- discrimination ⁽⁵⁾.

Lorsque cette forme dérogatoire de publication consiste à ne pas reproduire intégralement le texte du règlement, mais uniquement par extrait, il y a en outre lieu, pour respecter le principe de la sécurité juridique et l'impératif d'accessibilité du règlement, de prendre des mesures subsidiaires garantissant que les intéressés puissent prendre connaissance du texte du règlement dans son intégralité.

Le texte en projet, dont il résulte en fait que les annexes volumineuses des arrêtés en question ne seront certes plus publiées que par extrait (article 19bis, § 1^{er}, en

⁽⁴⁾ Cass., 29 octobre 1849, Pas., 1849, I, 453.

⁽⁵⁾ Cour d'arbitrage, 17 mai 2001, n° 67/2001.

projet), mais qui prescrit également que le texte intégral de ces annexes doit pouvoir être consulté par les intéressés (paragraphes 2 et 3 de l'article 19bis en question), semble remplir les conditions énoncées ci-dessus.

2. Selon l'article 19bis, § 2, en projet, le texte intégral des annexes en question est mis à la disposition du public, d'une part, par la voie informatique et, d'autre part, au moyen d'un support magnétique. Le paragraphe 3, 4°, habilite le Roi à déterminer les conditions auxquelles le public peut obtenir auprès de l'administration concernée, "accès au texte intégral des annexes". A l'évidence, il convient de faire également état de cette possibilité au paragraphe 2.

Article 17

L'article 20bis, alinéa 1^{er}, en projet, autorise le Roi à imposer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, des rétributions et des cotisations afin de financer des missions de l'administration résultant de l'application de certains articles de la loi du 21 décembre 1998 et des règlements mentionnés en annexe à cette loi.

En son alinéa 4, il prévoit que les arrêtés royaux qui imposent les cotisations visées à l'alinéa 1^{er}, sont abrogés lorsqu'ils n'ont pas été confirmés par le législateur dans l'année qui suit celle de leur publication au Moniteur belge.

Il faut manifestement considérer les cotisations en question comme un impôt. Ces cotisations doivent donc être imposées dans le respect des articles 170, 171 et 172 de la Constitution. Cela signifie qu'en principe, le législateur doit non seulement imposer lui-même l'assujettissement, mais également en régler les éléments essentiels et notamment déterminer l'assiette de l'impôt, le taux d'imposition ainsi que les éventuelles exonérations.

Il n'est en principe pas permis de prévoir une délégation au Roi à cet égard.

.../...

On peut néanmoins admettre qu'une délégation limitée dans le temps soit faite au Roi à cet effet, à condition de prévoir que le pouvoir législatif examinera les mesures prises par le Roi dans un délai relativement bref après leur publication, en vue de leur confirmation.

Pour qu'une telle délégation au Roi puisse être considérée comme compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, il y a cependant lieu d'indiquer les motifs impérieux qui justifient le recours à ce procédé ⁽⁶⁾. Or, de tels motifs ne sont pas invoqués en l'occurrence.

Par ailleurs, il y a lieu de préciser que s'ils n'ont pas été confirmés par le législateur dans le délai prescrit, les arrêtés royaux en question sont censés ne jamais avoir eu d'effet ⁽⁷⁾. La disposition inscrite à l'article 20bis, alinéa 4, en projet, selon laquelle les arrêtés concernés sont "abrogés" s'ils n'ont pas été confirmés, est donc insuffisante.

OBSERVATIONS DE LEGISTIQUE

Arrêté de présentation

On rédigera le dispositif de l'arrêté de présentation comme suit :

"Notre Ministre de la Protection de la consommation, de la Santé publique et de l'Environnement est chargé de présenter en Notre nom aux Chambres législatives et de déposer à la Chambre des représentants le projet de loi dont la teneur suit :".

⁽⁶⁾ Cour d'arbitrage, 21 mars 2000, n° 32/2000, cons. B.7.6 à B.7.8.

⁽⁷⁾ Cour d'arbitrage, 18 février 1998, n° 18/98, cons. B.7 à B.9.

Article 2

1. Dans la phrase liminaire du premier article modificatif d'un texte modificatif, il y a lieu de mentionner l'intitulé complet du texte dont la modification est envisagée. Dans la phrase liminaire des articles modificatifs suivants, il suffit par contre de préciser qu'il s'agit d'une modification "de la même loi".

On rédigera dès lors la phrase liminaire de l'article 2 du projet comme suit :

"L'article 2 de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé, est complété comme suit :".

Dans la phrase liminaire des articles 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18 et 21, on remplacera chaque fois les termes "la loi" par "la même loi".

2. A l'article 2, 20°, d), en projet, on supprimera le terme "ou".

Article 3

1. Dans la phrase liminaire de cet article, on indiquera que l'article 3, § 2, de la loi du 21 décembre 1998 a été modifié par la loi du 4 avril 2001.

2. Dans le texte néerlandais de l'article 3, § 2, 1°, en projet, on citera l'intitulé exact de la loi du 28 mai 1956. On écrira dès lors :

"wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen".

.../...

Article 4

La disposition figurant au 3° de cet article tend à insérer à l'article 6, § 4, de la loi du 21 décembre 1998 de nouveaux 2° et 3° et à renuméroter les 2° et 3° existants en 4° et 5°.

Pour des motifs d'ordre légistique, il est déconseillé de procéder à la renumérotation de dispositions d'un régime existant. Mieux vaudrait insérer les dispositions en projet à l'article 6, § 4, sous la forme de 1°bis et 1°ter, ce qui rendrait superflue la modification de la numérotation actuelle.

Article 6

1. Dans le texte néerlandais des 1° et 2° de cet article, on remplacera les mentions "lid 1" et "lid 2" respectivement par "het eerste lid" et "het tweede lid".

A la fin du texte français du 1°, on écrira "et les mots «un agrément,» sont insérés entre les mots «biocides à» et les mots «une autorisation»".

2. A la fin de la disposition figurant au 2°, on écrira "et les mots «de l'agrément,» sont insérés entre les mots «de suspension et de retrait» et les mots «de l'autorisation»".

Article 8

Dans le texte néerlandais des 1° et 2° de cet article, on remplacera chaque fois la mention "lid 1" par "het eerste lid".

.../...

Article 10

A la fin du texte néerlandais de la disposition figurant au 2° de cet article, on écrira " ... door de woorden «tegen ontvangstbewijs tijdelijk heeft in bezit genomen voor onderzoek»" au lieu de "... door de woorden «het product tegen ontvangstbewijs tijdelijk heeft in bezit genomen voor onderzoek»".

A la fin du texte français de la même disposition, on écrira "... et les termes «qui a saisi le produit»" au lieu de "... et les termes «qui a saisi»".

Articles 11 et 12

1. Les dispositions modificatives se rapportant à un seul article du texte dont la modification est envisagée doivent faire l'objet d'un article unique dans le texte modificatif.

On regroupera dès lors les dispositions des articles 11 et 12 du projet, qui tendent tous deux à modifier l'article 17 de la loi du 21 décembre 1998, en un seul et même article.

2. Dans les 4° et 5° de l'article 11, on remplacera chaque fois les termes "est modifié comme suit" par "est remplacé par la disposition suivante".

3. A l'article 17, § 2bis, en projet (article 12, 3°, du projet), on remplacera la mention "EUR" par "euros".

Article 14

.../...

On remplacera les termes "Dans l'article 18, § 1^{er}, alinéa premier" par les termes "A l'article 18, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la même loi".

Article 15

1. Mieux vaudrait rédiger comme suit la disposition figurant au 1° de cet article :

"1° Le texte actuel de l'alinéa 1^{er} formera le § 1^{er}."

2. Dans la disposition figurant au 2°, on remplacera la mention "paragraphe 1" par "§ 1^{er}" et les termes "avant projets d'arrêtés royaux" par "projets d'arrêté royal".

3. Dans la phrase liminaire de la disposition figurant au 3°, on remplacera la mention "Le paragraphe 2" par "L'alinéa 2".

Article 17

1. A l'alinéa 2 de l'article 20bis en projet, on remplacera les termes "Ministère [des Affaires sociales,] de la Santé publique et de l'Environnement" par "Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement" ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Voir l'arrêté royal du 23 mai 2001 portant création du Service public fédéral Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement.

2. Mieux vaudrait faire figurer la deuxième phrase de ce même alinéa 2 à l'alinéa 1^{er} de l'article 20bis en projet, puisqu'elle précise la nature des rétributions ou cotisations visées à l'alinéa 1^{er}.

Article 18

Cet article vise à insérer un article 20ter dans la loi du 21 décembre 1998 afin de modifier la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires.

Il serait plus simple de rédiger d'emblée l'article 18 du projet sous la forme d'une disposition modifiant cette loi du 27 décembre 1990. On pourrait dès lors rédiger la phrase liminaire de l'article 18 comme suit :

"Dans le tableau annexé à la loi organique du 27 décembre 1990 créant des fonds budgétaires, les modifications suivantes sont apportées dans la sous-rubrique «31-2 Fonds pour les matières premières et les produits», insérée par la loi du 21 décembre 1994 et modifiée par les lois des 22 février 2001 et 19 juillet 2001 :".

Article 20

Cet article tend à modifier et à compléter l'article 21 de la loi du 21 décembre 1998. Les modifications et adjonctions en question visent, d'une part, à abroger certaines dispositions de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage et de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses et, d'autre part, à modifier l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977.

En l'occurrence également, il serait plus simple de régler directement à l'article 20 du projet les abrogations et la modification envisagées, au lieu de procéder à une modification de l'article 21 de la loi du 21 décembre 1998.

On pourrait alors rédiger l'article 20 comme suit :

"Art. 20. § 1^{er}. Sont abrogés :

.../...

- 1° le titre II de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, comprenant l'article 4, remplacé par ..., et l'article 5, modifié par ...;
- 2° l'article 58 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses.

§ 2. L'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions budgétaires 1976-1977, modifié par la loi du 21 décembre 1994, est modifié comme suit :
... (la suite comme à l'article 20, § 6, du projet).".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

H. COUSY,
J. VELAERS,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

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. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. J. VAN NIEUWENHOVE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme K. BAMS, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER