KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.969/3
VAN 15 JANUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 december 2007 door de Minister van Leefmilieu verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 24 mei 1982 houdende reglementering van het in de handel brengen van stoffen die gevaarlijk kunnen zijn voor de mens of voor zijn leefmilieu", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met het om advies voorgelegde ontwerpbesluit wordt de omzetting in het interne recht beoogd van richtlijn 2006/121/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 tot wijziging van Richtlijn 67/548/EEG van de Raad betreffende de aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake de indeling, de verpakking en het kenmerken van gevaarlijke stoffen teneinde deze aan te passen aan Verordening (EG) nr. 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de vergunningverlening en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen.

Hiertoe wordt het koninklijk besluit van 24 mei 1982 houdende reglementering van het in de handel brengen van stoffen die gevaarlijk kunnen zijn voor de mens of voor zijn leefmilieu gewijzigd.

2. Uit de aanhef van het ontworpen besluit blijkt dat de rechtsgrond ervoor wordt gezocht in artikel 5, § 1, eerste lid, 13/, 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 (hierna: productnormenwet). Krachtens deze bepaling kan de Koning alle andere maatregelen dan die bedoeld in artikel 5, § 1, eerste lid, 1/ tot 12/, van de productnormenwet nemen die nodig zijn om te voldoen aan de voorschriften van internationale verdragen en/of akten met betrekking tot het op de markt brengen van producten waardoor België gebonden is. Volgens de gemachtigde wordt deze bepaling als rechtsgrond ingeroepen omdat met het ontworpen besluit wordt beoogd te voldoen aan de voorschriften van een Europeesrechtelijke norm.

Voor de wijziging, de vervanging of de opheffing van bestaande bepalingen van een reglementair besluit, dient evenwel rechtsgrond te worden gezocht in de wettelijke bepalingen die voor het nemen ervan rechtsgrond boden. Te dezen gaat het om de artikelen 5, § 1, eerste lid, 5/, 6/, 9/ en 10/, en 7, § 2, van de productnormenwet. Het ingeroepen artikel 5, § 1, eerste lid, 13/, van die wet vormt slechts rechtsgrond voor het regelen van het op de markt brengen van producten om te voldoen aan internationaalrechtelijke voorschriften wanneer geen andere, meer specifieke rechtsgrond voorhanden is.

3. Een aantal regelingen uit het ontworpen besluit vinden, zoals zo-even werd opgemerkt, rechtsgrond in artikel 7, § 2, van de productnormenwet. Krachtens die bepaling dient over het ontwerpbesluit waarin die regelingen zijn vervat, overleg te worden gepleegd in de Ministerraad. De gemachtigde bevestigt dat dit overleg niet heeft plaatsgevonden.

Het voorgeschreven collegiale overleg in de Ministerraad kan niet worden gelijkgesteld met een "voorafgaand vormvereiste" in de zin van artikel 84, § 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003 [1]. Dat overleg is immers bedoeld om alle ministers de gelegenheid te bieden van gedachten te wisselen over een voorgelegd ontwerpbesluit en mee te werken aan het opstellen ervan. Pas wanneer een consensus bereikt is, kan een ontwerp van koninklijk besluit worden beschouwd als zijnde in zoverre gereed dat het om advies kan worden voorgelegd aan de afdeling wetgeving van de Raad van State. Een minister kan dat advies bijgevolg niet aanvragen voordat over het ontwerp van koninklijk besluit overlegd is in de Ministerraad en voordat het in voorkomend geval aangepast is als gevolg van dat overleg.

4. Uit wat voorafgaat volgt dat de adviesaanvraag voorbarig, en bijgevolg niet ontvankelijk is. Nadat over het ontworpen besluit overleg is gepleegd in de Ministerraad dient het, zo het doorgang vindt, opnieuw om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, te worden voorgelegd.

---

(1) Het tweede lid van die bepaling luidt: "Wanneer het advies wordt gevraagd binnen een termijn van paragraaf 1, eerste lid, 1/ of 2/, wordt het gegeven zelfs indien de voorgeschreven vormvereisten niet zijn vervuld".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.969/3
DU 15 JANVIER 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Environnement, le 20 décembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 24 mai 1982 réglementant la mise sur le marché de substances pouvant être dangereuses pour l'homme ou son environnement", a donné l'avis suivant:

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis vise à transposer en droit interne la directive 2006/121/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 modifiant la directive 67/548/CEE du Conseil concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à la classification, l'emballage et l'étiquetage des substances dangereuses afin de l'adapter au règlement (CE) n/ 1907/2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), et instituant une agence européenne des produits chimiques.

À cet effet, l'arrêté royal du 24 mai 1982 réglementant la mise sur le marché de substances pouvant être dangereuses pour l'homme ou son environnement, est modifié.

2. Il ressort du préambule de l'arrêté en projet que son fondement juridique est recherché à l'article 5, § 1er, alinéa 1er, 13/, 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 (ci-après: loi normes de produits). En vertu de cette disposition, le Roi peut prendre toutes les mesures, autres que celles visées à l'article 5, § 1er, alinéa 1er, 1/ à 12/, de la loi normes de produits, qui sont nécessaires à la mise en oeuvre des dispositions de conventions et/ou d'actes internationaux liant la Belgique et relatifs à la mise sur le marché de produits. Le délégué a déclaré que cette disposition est invoquée à titre de fondement juridique puisque l'arrêté en projet vise à mettre en oeuvre les dispositions d'une norme de droit européen.

La modification, le remplacement et l'abrogation de dispositions existantes d'un arrêté réglementaire, doivent toutefois s'appuyer sur les dispositions légales qui constituent leur fondement juridique. Il s'agit en l'occurrence des articles 5, § 1er, alinéa 1er, 5/, 6/, 9/ et 10/, et 7, § 2, de la loi normes de produits. L'article 5, § 1er, alinéa 1er, 13/, invoqué de cette loi, ne procure de fondement juridique pour la réglementation de la mise sur le marché de produits, dans le cadre de la mise en oeuvre de dispositions de droit international, que lorsqu'il n'existe pas d'autre fondement juridique plus spécifique.

3. Comme il a été relevé ci-dessus, un certain nombre de dispositions de l'arrêté en projet trouvent un fondement juridique dans l'article 7, § 2, de la loi normes de produits. Selon cette disposition, le projet d'arrêté portant ces dispositions doit être délibéré en Conseil des ministres. Le délégué a confirmé que cette délibération n'a pas eu lieu.

La délibération collégiale en Conseil des ministres prescrite ne peut être assimilée à "une formalité préalable" au sens de l'article 84, § 3, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il a été remplacé par la loi du 2 avril 2003 [1]. Cette délibération a, en effet, pour objectif de permettre à tous les ministres d'échanger des idées au sujet d'un projet d'arrêté déposé et de collaborer à sa rédaction. Ce n'est qu'après l'obtention d'un consensus qu'un projet d'arrêté royal peut être considéré comme étant en état d'être soumis pour avis à la section de législation du Conseil d'État. Un ministre ne peut dès lors pas demander cet avis avant que le projet d'arrêté royal ait été délibéré en Conseil des ministres et, le cas échéant, adapté à la suite de cette délibération.

4. Il résulte de ce qui précède que la demande d'avis est prématurée et, dès lors, irrecevable. Après avoir été délibéré en Conseil des ministres, l'arrêté en projet devra, s'il est adopté, être à nouveau soumis à l'avis du Conseil d'État, section de législation.

---

(1) L'alinéa 2 de cette disposition dispose: "Lorsque l'avis est demandé dans un délai visé au paragraphe 1er, alinéa 1er, 1/ ou 2/, il est donné nonobstant l'inaccomplissement éventuel des formalités prescrites".

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme. K. BAMS, auditeur.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES J. SMETS