KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.900/3
VAN 10 FEBRUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 28 januari 2009 door de Minister van Klimaat verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, 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 productiepatronen en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond [(1)], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), tot oprichting van een Europees Agentschap voor chemische stoffen, houdende wijziging van richtlijn 1999/45/EG en houdende intrekking van verordening (EEG) nr. 793/93 van de Raad en verordening (EG) nr. 1488/94 van de Commissie alsmede richtlijn 76/769/EEG van de Raad en de richtlijnen 91/155/EEG, 93/67/EEG, 93/105/EG en 2000/21/EG van de Commissie (hierna: de REACH-verordening), strekt ertoe een hoog niveau van bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu, inclusief de ontwikkeling van alternatieve beoordelingsmethoden voor gevaren van stoffen, alsmede het vrije verkeer van stoffen op de interne markt te waarborgen en tegelijkertijd het concurrentievermogen en de innovatie te vergroten.

In die verordening worden bepalingen vastgesteld die van toepassing zijn op de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik van voornoemde stoffen als zodanig of in preparaten of voorwerpen, alsmede op het in de handel brengen van preparaten (artikel 1, lid 2).

Bij artikel 126 van de REACH-verordening wordt het aan de lidstaten opgedragen om de sancties vast te stellen die van toepassing zijn op schendingen van de verordening en om alle nodige maatregelen te nemen teneinde ervoor te zorgen dat die sancties worden toegepast. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en ontmoedigend zijn.

---

(1) Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

2.2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt er in de eerste plaats toe uitvoering te geven aan dat artikel 126 van de REACH-verordening.

Daarnaast wordt met het ontwerp beoogd de procedure voor de administratieve boeten te wijzigen en het maximumbedrag ervan te verlagen, alsmede het minimumbedrag van de administratieve boeten zoals bepaald bij artikel 17, § 2, van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productiepatronen en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, aan te passen aan de minimale strafrechtelijke boete.

Ook wordt voor zware overtredingen in administratieve sancties voorzien, wordt het gebruik van waarschuwingen beperkt en wordt de aanwijzing van de personen belast met de controle herzien.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

3.1. Zoals hiervoor is opgemerkt, worden bij de REACH-verordening bepalingen vastgesteld die van toepassing zijn op de vervaardiging, het in de handel brengen of het gebruik van stoffen als zodanig of in preparaten of voorwerpen, alsmede op het in de handel brengen van preparaten.

Aldus bevat die verordening bepalingen die internrechtelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren, maar ook tot de bevoegdheid van de gewesten.

3.1.1. Luidens artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is de federale overheid bevoegd voor het vaststellen van productnormen. Bepalingen die het op de markt brengen van chemische stoffen regelen, behoren dan ook tot de federale bevoegdheid [(2)].

[(2)] Zie bijvoorbeeld artikel 5 van de REACH-verordening.

Bepalingen die het gebruik van chemische stoffen regelen met het oog op de bescherming van de volksgezondheid, kunnen worden gerekend tot de federale bevoegdheid aangezien die overheid bevoegd is voor de volksgezondheid in het raam van haar residuaire bevoegdheid [(3)].

Tevens is de federale overheid, op grond van artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, bevoegd om de algemene regels vast te stellen inzake de bescherming van de verbruiker [(4)].

Tenslotte is de federale overheid bevoegd voor de arbeidsveiligheid [(5)]. Uit artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt immers dat die overheid bevoegd is gebleven voor "de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming".

3.1.2. Daarnaast zijn de gewesten op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 3/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bevoegd om regels uit te vaardigen met betrekking tot het gebruik van producten en stoffen en met betrekking tot het productieproces.

Zij kunnen bovendien krachtens artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de niet-naleving van hun bepalingen strafbaar stellen en de straffen wegens die niet-naleving bepalen.

Gelet op de inhoud van de REACH-verordening is het bijgevolg niet uitgesloten dat ook de gewesten inbreuken op bepalingen van de REACH-verordening die binnen hun bevoegdheid vallen, strafbaar stellen en de straffen ervoor bepalen.

3.1.3. De REACH-verordening bevat aldus bepalingen voor de strafbaarstelling waarvoor ofwel de federale regelgever bevoegd is, ofwel de gewestelijke regelgevers.

---

(3) Zie bijvoorbeeld artikel 60 van de REACH-verordening.

(4) Zie bijvoorbeeld de artikelen 31 tot 33 van de REACH-verordening.

(5) Zie bijvoorbeeld artikel 35 van de REACH-verordening.

Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar artikel 67 van de REACH-verordening. In artikel 67, lid 1, van deze verordening wordt bepaald dat een stof als zodanig of in een preparaat of voorwerp waarvoor in bijlage XVII erbij een beperking is opgenomen, niet mag worden vervaardigd, in de handel gebracht of gebruikt tenzij aan de voorwaarden van die beperking wordt voldaan. Deze gebruiksbepaling, gelezen vanuit het oogpunt van de bescherming van de volksgezondheid, behoort tot de bevoegdheid van de federale regelgever. Dezelfde gebruiksbepaling, gelezen vanuit het oogpunt van de bescherming van het leefmilieu, behoort daarenboven tot de bevoegdheid van de gewestelijke regelgevers [(6)].

3.2. Luidens artikel 249 van het EG-Verdrag is een verordening verbindend in al haar onderdelen en rechtstreeks toepasselijk in de lidstaten. Dit houdt in dat een verordening rechten en plichten schept zonder voorafgaande omzetting ervan in het interne recht.

Om uitvoering te geven aan artikel 126 van de REACH-verordening zullen de betrokken bevoegde overheden daarom de verordeningsvoorschriften niet eerst kunnen omzetten in interne regelgeving aangezien dit afbreuk zou doen aan het bindende karakter en de rechtstreekse toepasselijkheid van de verordening. Zij kunnen enkel de overtredingen strafbaar stellen en de straffen bepalen.

Gevraagd of in dit voorontwerp ook inbreuken strafbaar worden gesteld die ook strafbaar kunnen worden gesteld door de gewesten binnen hun bevoegdheden, heeft de gemachtigde geantwoord:

> "Het onderhavig ontwerp betreft uitsluitend een wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productiepatronen en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, en raakt dus niet aan de gewestelijke bevoegdheden of wetten. De Gewesten worden geacht elk voor zich de nodige wetswijzigingen door te voeren. De notificatie van sanctievoorziening aan de Commissie wordt door onze dienst gecoördineerd. Het Samenwerkingsakkoord dat voor REACH wordt opgesteld zal ook elementen bevatten die een gecoördineerde controle in België moet bewerkstelligen."

---

(6) Zie bijvoorbeeld ook de artikelen 56, lid 1 (zelf gebruiken van een bepaalde stof), en 66, lid 1 (downstreamgebruikers die een stof gebruiken overeenkomstig artikel 56, lid 2) van de REACH-verordening.

Uit dit antwoord van de gemachtigde blijkt dat:

- een samenwerkingsakkoord zal worden gesloten met betrekking tot de uitvoering van de REACH-verordening, maar dat de strafbaarstelling van de overtredingen van REACH-verordeningsbepalingen hiervan geen deel zal uitmaken;

- iedere regelgever wordt geacht binnen zijn bevoegdheid de vereiste wijzigingen in de regelgeving aan te brengen;

- aangezien de strafbaarstellingen worden opgenomen in de wet van 21 december 1998, deze wet het kader vormt waarbinnen de strafbaarstellingen dienen te worden gesitueerd.

3.3.1. Artikel 17 van de wet van 21 december 1998, zoals dit artikel zal worden gewijzigd bij artikel 8 van de wet die thans in ontwerpvorm voorligt, bevat strafbepalingen die op een algemene wijze de inbreuken op de aldaar vermelde artikelen van de REACH-verordening strafbaar stellen. Vele van die artikelen zijn echter zo geformuleerd dat ze zowel het in de handel brengen als het gebruik regelen van stoffen als zodanig of in preparaten of voorwerpen.

Aangezien de strafbaarstelling van inbreuken op sommige van die bepalingen zowel door de federale overheid als door de gewesten kan gebeuren, heeft dit tot gevolg dat eenzelfde verordeningsbepaling tweemaal strafbaar kan worden gesteld.

Dat zal er in de praktijk toe kunnen leiden dat de bevoegde strafrechter, bij de beoordeling van een overtreding van een bepaling van de REACH-verordening, voorafgaand tot een bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van het misdrijf zal dienen over te gaan, teneinde te kunnen vaststellen welke straf kan worden opgelegd. In enkele gevallen zal het zelfs zo kunnen zijn dat een overtreding van een bepaling van de REACH-verordening, in de mate dat met die bepaling zowel de bescherming van de volksgezondheid als de bescherming van het leefmilieu wordt beoogd, tweemaal kan worden bestraft.

Hoewel in het geval van die laatste hypothese, de oplossing wordt geboden door de regels van de ééndaadse samenloop [(7)], blijft toch de vraag of dergelijke dubbelzinnige situatie wel verenigbaar is met het beginsel dat de strafbaarstelling voorzienbaar dient te zijn. De burger moet immers weten wat de gevolgen zijn van zijn optreden, en een voorafgaande bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie om te weten welke straf van toepassing zal zijn bij overtreding van een bepaling van de REACH-verordening, valt hiermee moeilijk te verzoenen.

Delicatere problemen kunnen echter rijzen betreffende de vaststellingen van overtredingen van bepalingen van de REACH-verordening. Zo rijst de vraag wat er zal gebeuren indien een persoon wordt vervolgd voor een overtreding van een bepaling van de REACH-verordening waarvan de vaststelling ervan is gedaan door een federale ambtenaar, maar waarvan achteraf bij de bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie blijkt dat het in feite een overtreding van een bepaling betreft waarmee de bescherming van het leefmilieu wordt beoogd, en dus de vaststelling ervan had dienen te gebeuren door een gewestelijke ambtenaar.

3.3.2. Uit het voorgaande moge voldoende blijken dat bepaalde gedragingen die geregeld of verboden worden door de REACH-verordening, en waarvoor aan de lidstaten de verplichting wordt opgelegd om strafrechtelijke bepalingen uit te vaardigen, onlosmakelijk verband houden met aspecten die tegelijk onder de federale overheid en de gewestelijke overheid ressorteren. Zo België de op haar rustende verplichting die bij artikel 126 van de REACH-verordening wordt opgelegd ten volle wenst na te leven, kan dit in de Belgische rechtsorde slechts gebeuren door een strafwetgeving die gezamenlijk is uitgedacht [(8)].

---

(7) Zie hiervoor de artikelen 58 tot 65 van het Strafwetboek.

(8) Luidens artikel 10, eerste alinea, eerste volzin, van het EG-Verdrag treffen de lidstaten alle algemene of bijzondere maatregelen welke geschikt zijn om de nakoming van de uit het Verdrag of uit handelingen van de instellingen der Gemeenschap voortvloeiende verplichtingen te verzekeren. Tot die maatregelen kan behoren de strafbaarstelling van de overtredingen van de bepalingen van de verordeningen: H. COREMANS en M. VAN DAMME, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Administratieve Rechtsbibliotheek nr. 11, Brugge, 2001, nr. 181, p. 128.

Ook voor gedragingen die op grond van de verdeling van de bevoegdheden kunnen worden onderscheiden, verdient het aanbeveling het ter zake te voeren strafrechtelijk beleid te harmoniseren, met inachtneming van de verplichtingen die bij de REACH-verordening worden opgelegd.

3.4.1. Overeenkomstig artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

De afwezigheid van samenwerking in aangelegenheden waarvoor de bijzondere wetgever niet voorziet in de verplichting om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten, houdt weliswaar in de regel op zich geen schending in van de bevoegdheidsregels, maar de onvermijdelijke verwevenheid van de maatregelen die noodzakelijk zijn voor een samenhangende, en zelfs geïntegreerde, uitvoering van een verordening, en dus van de bevoegdheden die te dien einde in het interne recht worden uitgeoefend, kan *in casu* de overheden waaraan ze verleend zijn, dwingen ze slechts in onderlinge samenwerking uit te oefenen.

3.4.2. Niet alleen de problemen die de thans ontworpen regeling doet rijzen, nopen tot deze vaststelling. De Raad van State dient er bovendien op te wijzen dat de uitvoering van sommige bepalingen van de REACH-verordening niet eenzijdig door de federale overheid kunnen worden genomen.

Zo wordt in artikel 14 van verordening (EG) nr. 340/2008 van de Commissie van 16 april 2008 betreffende de aan het Europees Agentschap voor chemische stoffen te betalen vergoedingen krachtens verordening (EG) nr. 1907/2006 van het Europees Parlement en de Raad inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH), de overdracht geregeld van middelen van dit Agentschap naar de bevoegde instanties van de lidstaten. Luidens het ontworpen artikel 20*bis*, § 2, van de wet van 21 december 1998 (artikel 12 van het ontwerp) worden de vergoedingen bedoeld in artikel 14 van verordening (EG) nr. 340/2008 "uitgevaardigd" aan het Fonds voor grondstoffen en producten.

Gevraagd wie voor België de "bevoegde instantie" zal zijn, heeft de gemachtigde geantwoord dat deze zal worden aangewezen bij een samenwerkingsakkoord, doch dat het Fonds voor grondstoffen en producten ermee belast wordt de gelden te ontvangen en eventueel "over te dragen".

3.4.3 Gelet op hetgeen voorafgaat worden de hierna volgende opmerkingen bij de tekst van het ontwerp slechts in subsidiaire orde gemaakt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4. Het bepaalde in artikel 2, tweede lid, heeft geen normatieve draagwijdte en hoort dan ook niet thuis in het ontwerp.

Artikel 5

5. Luidens het ontworpen artikel 7, § 2, van de wet van 21 december 1998 kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, alle maatregelen nemen ter uitvoering van de richtlijnen van de Europese Gemeenschap inzake de indeling, de verpakking en de etikettering van gevaarlijke stoffen en preparaten [(9)].

In zoverre de in die bepaling aan de Koning verleende delegatie betrekking heeft op door de Grondwet aan de wetgever voorbehouden aangelegenheden, is die delegatie ontoelaatbaar.

Voor wat de andere maatregelen ter uitvoering van richtlijnen betreft, dient de wetgever vooraf zelf de essentiële beleidskeuzes te bepalen.

---

(9) Terloops wenst de Raad van State op te merken dat de Nederlandse tekst en de Franse tekst van het ontworpen artikel 7, § 2, niet met elkaar overeenstemmen. Zo wordt in de Nederlandse tekst gewag gemaakt van "alle maatregelen" en in de Franse tekst van "toutes les mesures nécessaires".

.../...

Artikel 6

6.1. Luidens het ontworpen artikel 15, § 5, van de wet van 21 december 1998 hebben de processen-verbaal bewijskracht behoudens tegenbewijs.

Het Grondwettelijk Hof heeft erop gewezen dat zulk een regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element, zodat het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit op een redelijke verantwoording dient te berusten en het de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze mag beperken (10).

Het verdient dan ook aanbeveling om in de memorie van toelichting een verantwoording op te nemen voor het toekennen van een bijzondere bewijswaarde aan de in het ontworpen artikel 15, § 5, bedoelde processen-verbaal.

6.2. Nog in het ontworpen artikel 15, § 5, van de wet van 21 december 1998 wordt bepaald dat een afschrift van het proces-verbaal "binnen (...) dertig kalenderdagen na de vaststelling aan de overtreder [wordt] toegezonden".

Het ontwerp voorziet niet in een sanctie voor het geval dat het afschrift van het proces-verbaal niet binnen de vastgestelde termijn wordt meegedeeld. Een overschrijding van die termijn heeft bijgevolg niet de nietigheid van het proces-verbaal tot gevolg, maar enkel het verlies van zijn bijzondere bewijswaarde, zodat het proces-verbaal enkel als inlichting zal gelden en de rechter bijgevolg vrij over de bewijswaarde ervan oordeelt (11).

---

(10) Zie bijvoorbeeld Grondwettelijk Hof, nr. 40/2000, 6 april 2000, B.14.1 en Grondwettelijk Hof, nr. 16/2001, 14 februari 2001, B.12.1.

(11) A. DE NAUW, "Naar een economisch strafprocesrecht?", in *Liber Amicorum Paul De Vroede*, Antwerpen, 1994, p. 501; D. HOLSTERS, "De bewijswaarde van het proces-verbaal betreffende de vaststelling van misdrijven", *R.W.*, 1980-81, p. 1374.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om te oordelen of er al dan niet in een specifieke sanctie voor het overschrijden van de vermelde termijn dient te worden voorzien [(12)].

Artikel 8

7. In het ontworpen artikel 17, § 1, 3/, en § 2, 4/, van de wet van 21 december 1998 wordt, wat de inbreuken betreft, gewoon verwezen naar artikelen van de REACH-verordening [(13)]. In bepaalde gevallen kan deze werkwijze twijfel doen rijzen omtrent de feiten die de stellers van het ontwerp strafbaar willen stellen.

Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk door wie de inbreuk op artikel 55 van de REACH-verordening dient te worden gepleegd om strafbaar te zijn. Hetzelfde geldt voor artikel 60, lid 10, van de REACH-verordening.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde geantwoord:

> "Wanneer bij de vergunningsaanvraag de alternatieven (bewust) niet afdoende zijn geanalyseerd, de risico's en de economische haalbaarheid niet afdoende zijn beoordeeld, dan wordt er inbreuk gepleegd op deze bepaling door de aanvrager. Het gaat in dit geval niet noodzakelijk om moedwillig foutieve informatie, maar kan ook om overdreven en mogelijk bewuste laksheid gaan (noot: art 62 § 4 (e) werd niet strafbaar gesteld). In de praktijk zal inbreuk op dit artikel wellicht niet (veel) worden ingeroepen, maar als boodschap naar de bedrijven speelt het wel een rol ons inziens.

---

(12) Zie, onder meer, advies 38.939/3 van 16 september 2005 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 19 mei 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Fonds voor Landbouw en Visserij (*Parl. St.*, Vl. Parl., 2005-2006, nr. 685/1) en advies 41.026/1/V van 7 september 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 december 2006 tot wijziging van de wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van verontreiniging van de zee door schepen met betrekking tot aangelegenheden als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet en tot de wet van 6 februari 2007 tot wijziging van de wet van 6 april 1995 betreffende de voorkoming van verontreiniging van de zee door schepen met betrekking tot aangelegenheden als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet (*Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2725/001-2726/001).

(13) In die ontworpen bepalingen worden de betreffende artikelen van de REACH-verordening verkeerdelijk aangegeven; in plaats van, bijvoorbeeld, te verwijzen naar "artikel 7, § 3" dient te worden verwezen naar "artikel 7, lid 3".

De houder van de autorisatie [moet] ervoor zorgen dat de blootstelling tot het laagste technisch en praktisch haalbare niveau wordt beperkt. Overdreven en mogelijk bewuste laksheid die tot blootstelling leidt moet strafbaar zijn."

De Raad van State wenst de stellers van het ontwerp te wijzen op wat volgt.

Het onder meer in de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en in artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden vervatte legaliteitsbeginsel in strafzaken, vereist dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik dat hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het beginsel vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijk gevolg van dat gedrag kan zijn, en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is slechts voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten welke handelingen of verzuimen zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid meebrengen, wat dient te worden beoordeeld aan de hand van de elementen eigen aan de bestrafte misdrijven [(14)]. Bovendien mag erover geen onduidelijkheid bestaan in hoofde van wie een bepaald gedrag strafbaar is.

Het ontworpen artikel 17, § 1, 3/, en § 2, 4/, van de wet van 21 december 1998 dient in het licht hiervan te worden herbekeken.

8. Wat de strafbaarstelling van een inbreuk op artikel 35 van de REACH-verordening betreft, dient te worden opgemerkt dat artikel 35 een bepaling is die deel uitmaakt van de regelgeving inzake de arbeidsbescherming.

---

(14) Zie hierover Grondwettelijk Hof, nr. 69/2003, 14 mei 2003, B.9.3; Grondwettelijk Hof, nr. 136/2004, 22 juli 2004, B.6.2; Grondwettelijk Hof, nr. 157/2004, 6 oktober 2004, B.21; Grondwettelijk Hof, nr. 158/2004, 20 oktober 2004, B.5.3 tot B.5.5; Grondwettelijk Hof, nr. 202/2004, 21 december 2004, B.4.1 en B.6.2; Grondwettelijk Hof, nr. 27/2005, 2 februari 2005, B.3; Grondwettelijk Hof, nr. 116/2005, 30 juni 2005, B.3.3; Grondwettelijk Hof, nr. 71/2006, 10 mei 2006, B.5.1 en B.5.2; Grondwettelijk Hof, nr. 81/2006, 17 mei 2006, B.4.1 en B.4.2; Grondwettelijk Hof, nr. 98/2006, 14 juni 2006, B.5.1 en B.5.2.

Omwille van de coherentie van de regelgeving zou deze strafbaarstelling dan ook moeten worden opgenomen in de wettelijke bepalingen betreffende deze aangelegenheid.

9. Met het ontworpen artikel 17, § 2*bis*, eerste volzin, van de wet van 21 december 1998 wordt in een verhoging voorzien van de maximumgeldboete van 1000 euro naar 10000 euro.

Naar de reden hiervoor gevraagd, heeft de gemachtigde geantwoord:

> "Après discussion en interne et en tenant compte d'une remarque similaire à la vôtre formulée dans un avis du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME, qui demande de garder le montant maximal, l'article 8, 5/ sera stipulé de la manière suivante : «5/ Dans le paragraphe 2 bis, de la même loi, le mot «cent» est abrogé.» (En annexe n/ 3, veuillez trouver la modification de la loi normes de produits avec cette adaptation).
>
> La version NL est correcte et ne nécessite pas de modification de mot. § 2*bis*. Met geldboete van 200 tot 1.000 euro voor elke overtreding wordt ...)."

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 10

10.1. Met het ontworpen artikel 18 van de wet van 21 december 1998 wordt de bestaande regeling hervormd in verband met de administratieve boeten of strafrechtelijke vervolgingen voor de overtredingen strafbaar gesteld bij artikel 17, §§ 1, 2 of 2*bis*. Nieuw is dat die regeling voortaan ook geldt voor de "zware" overtredingen bedoeld in artikel 17, § 1.

De ontworpen regeling komt erop neer dat een door de Koning aangewezen ambtenaar, de hem toegestuurde processen-verbaal evalueert. Deze ambtenaar kan een voorstel tot betaling van een administratieve boete doen, wat neerkomt op het voorstellen van een minnelijke schikking. Indien geen dergelijk voorstel wordt gedaan of indien de overtreder in gebreke blijft de voorgestelde administratieve geldboete te betalen, wordt het dossier naar de procureur des Konings gestuurd. Betaling van de voorgestelde administratieve geldboete doet de strafvordering vervallen.

10.2. Krachtens die ontworpen regeling vermogen de bevoegde ambtenaren te beschikken over de strafvordering, aangezien de aanvaarding door de overtreder van minnelijke schikking, de strafvordering doet vervallen. Zo wordt het openbaar ministerie "de pas afgesneden" (15) doordat hem zijn bevoegdheid om te oordelen of het al dan niet instellen van de strafvordering wordt ontnomen en zonder enige vorm van controle van zijnentwege (16) in handen wordt gelegd van ambtenaren.

De Raad van State, afdeling wetgeving, is zich ervan bewust dat de wetgever in het verleden nog bepalingen met een gelijke strekking heeft ingevoerd. Niettemin meent hij opnieuw te moeten opmerken dat zulke bepalingen moeilijk in overeenstemming te brengen zijn met de algemene beginselen die het optreden van het openbaar ministerie beheersen (17).

Reeds in advies 11.461/1 (18) heeft de afdeling wetgeving erop gewezen dat ambtenaren, in tegenstelling tot de magistraten van het openbaar ministerie, niet als onafhankelijk van het hiërarchische gezag van de minister kunnen worden beschouwd (19).

---

(15) J. MATTHIJS, "Een dwingende noodzaak: het systematiseren en het opbouwen van een zelfstandig gestructureerd economisch strafrecht en strafprocesrecht", *R.W.* 1975-76, 340; zie ook R. DECLERCQ, *Beginselen van Strafrechtspleging*, Mechelen, 2007, p. 92, nr. 153 en J. LECLERCQ, "Variations sur le thème pénalisation - dépénalisation", *R.D.P.*, 1978, 833-837.

(16) H. BOSLY, "Aspects actuels du droit pénal des affaires en Belgique", *R.D.P.*, 1983, 47.

(17) Zie ook advies 41.187/1 van 21 september 2006 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 15 mei 2007 betreffende de bestraffing van namaak en piraterij van intellectuele eigendomsrechten, *Parl. St.*, Kamer, DOC 51 2852/001, (85), 89-90, en de adviezen geciteerd in voetnoot 7 van dat advies. Zie ook met betrekking tot het instellen van beperkingen op het vorderingsrecht van het openbaar ministerie: Grondwettelijk Hof, nr. 40/90, 21 december 1990, 5.B.4.

(18) Advies 11.461/1 van 5 juli 1971 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 30 juli 1971 betreffende de economische reglementering en de prijzen en houdende wijziging van de besluitwet van 22 januari 1945 betreffende het beteugeling van elke inbreuk op de reglementering inzake de bevoorrading van het land, *Parl. St.*, Senaat, 1970-71, nr. 682/1.

(19) Zie ook in dit verband A. DE NAUW, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Gent, 1994.

In de adviezen 20.445/8 [(20)], 23.564/8 [(21)] en 24.896/8 [(22)] merkte de afdeling wetgeving onder meer het volgende op:

> "Zoals de Raad van State het in zijn (...) advies L. 16.350/1 van 16 januari 1985 heeft laten verstaan, «valt het op» (en is het dus ongewoon) dat een ambtenaar van het actief bestuur de bevoegdheid krijgt een minnelijke schikking voor te stellen waardoor de strafvordering vervalt. In vroegere adviezen, onder meer de adviezen L. 13.883/1 en L. 13.934/1 (...), had de Raad van State erop gewezen dat, naar luid van artikel 138 van het Gerechtelijk Wetboek, de vordering van de toepassing van de strafwet aan het openbaar ministerie toekomt. Indien een bestuursambtenaar bij middel van een minnelijke schikking de strafvordering kan verhinderen of doen vervallen, dan wordt die bevoegdheid van het openbaar ministerie, wat de betrokken strafbare feiten betreft, beknot. Het bestuur treedt dan in de plaats van de rechterlijke macht en dan worden, meer algemeen gesteld, de opdrachten van het bestuur en die van de parketten, andermaal wat de betrokken feiten betreft, gelijkgeschakeld" [(23)].

Die opmerkingen klemmen des te meer gelet op het bepaalde in artikel 151, § 1, tweede volzin, van de Grondwet, vervangen bij de Grondwetsbepaling van 20 november 1998, krachtens hetwelk het openbaar ministerie onafhankelijk is in de individuele opsporing en vervolging.

Gelet op de zo-even uiteengezette bezwaren, wordt ter overweging gegeven een systeem in te voeren waarbij de bevoegde ambtenaren een minnelijke schikking kunnen voorstellen, doch enkel nadat het openbaar ministerie de kans heeft gekregen om binnen een bepaalde termijn te beslissen dat er, de ernst van het misdrijf of de

---

(20) Advies 20.445/8 van 12 maart 1991 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 juni 1993 betreffende de uitoefening en de organisatie van ambulante en kermisactiviteiten, *Parl. St.*, Senaat, 1990-1991, nr. 1417/1.

(21) Advies 23.564/8 van 12 juli 1994 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 29 januari 1999 tot wijziging van de wet van 24 juli 1973 tot instelling van een verplichte avondsluiting in handel, ambacht en dienstverlening.

(22) Advies 24.896/8 van 21 mei 1996 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 27 mei 1997 houdende diverse bepalingen betreffende de veterinaire keuring, *Parl. St.*, Kamer, DOC 49 782/1.

(23) Zie ook in dit verband A. DE NAUW, *o.c.*, 53 en 55.

omstandigheden waarin het is gepleegd in acht genomen, geen aanleiding is om de betrokkene strafrechtelijk te vervolgen [(24)].

Artikel 14

11. Naar luid van artikel 14, eerste lid, van het ontwerp treedt de wet die thans in ontwerpvorm voorligt, (met uitzondering van de artikelen 6, 7, 9, 3/, en 10) in werking de dag waarop ze in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden zou bestaan om af te wijken van de normale termijn voor de inwerkingtreding van wetten, dient die bepaling uit het ontwerp te worden weggelaten.

---

(24) Vgl. met het systeem dat in het sociaal strafrecht geldt inzake administratieve geldboeten (artikelen 5 en 7 van de wet van 30 juni 1971 betreffende de administratieve geldboeten toepasselijk in geval van inbreuk op sommige sociale wetten). Wanneer voor een systeem van minnelijke schikking wordt geopteerd, zal de zaak opnieuw aan het openbaar ministerie moeten worden voorgelegd in geval van niet-aanvaarding van de minnelijke schikking.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.900/3
DU 10 FÉVRIER 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre du Climat, le 28 janvier 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, 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 l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique (1) et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2.1. Le règlement (CE) n/ 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), instituant une agence européenne des produits chimiques, modifiant la directive 1999/45/CE et abrogeant le règlement (CEE) n/ 793/93 du Conseil et le règlement (CE) n/ 1488/94 de la Commission ainsi que la directive 76/769/CEE du Conseil et les directives 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE et 2000/21/CE de la Commission (ci après: le règlement REACH), vise à assurer un niveau élevé de protection de la santé humaine et de l'environnement, en ce compris le développement de méthodes alternatives pour l'évaluation des dangers liés aux substances ainsi que la libre circulation des substances dans le marché intérieur tout en améliorant la compétitivité et l'innovation.

Ce règlement arrête les dispositions applicables à la fabrication, à la mise sur le marché ou à l'utilisation des substances susvisées, telles quelles ou contenues dans des préparations ou des articles, et à la mise sur le marché des préparations (article premier, paragraphe 2).

L'article 126 du règlement REACH confie aux États membres le soin de déterminer le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions du règlement et de prendre toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives.

---

(1) S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

2.2. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise principalement à donner exécution à cet article 126 du règlement REACH.

En outre, le projet vise à modifier la procédure des amendes administratives, à en diminuer le plafond et à adapter au montant de l'amende pénale minimale le montant minimum des amendes administratives prévues à l'article 17, § 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.

Le projet prévoit également des sanctions administratives pour les infractions graves, il limite l'utilisation d'avertissements et il revoit la désignation des personnes mettant en oeuvre les contrôles.

COMPÉTENCE DE L'AUTORITÉ FÉDÉRALE

3.1. Ainsi qu'il a été observé ci-dessus, le règlement REACH arrête les dispositions applicables à la fabrication, à la mise sur le marché ou à l'utilisation de substances, telles quelles ou contenues dans des préparations ou des articles, et à la mise sur le marché des préparations.

Ainsi ce règlement comporte-t-il des dispositions relevant, au niveau du droit interne, de la compétence de l'autorité fédérale, mais également de celle des régions.

3.1.1. En vertu de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'autorité fédérale est compétente pour l'établissement des normes de produits. Les dispositions régissant la mise sur le marché de substances chimiques relèvent dès lors de la compétence fédérale [(2)].

[(2)] Voir par exemple l'article 5 du règlement REACH.

Les dispositions régissant l'utilisation de substances chimiques en vue de protéger la santé publique peuvent être considérées comme relevant de la compétence fédérale, dès lors que cette autorité est compétente pour la santé publique dans le cadre de sa compétence résiduaire (3).

L'autorité fédérale est également compétente, sur le fondement de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 4, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour fixer les règles générales en matière de protection des consommateurs (4).

Enfin, l'autorité fédérale est compétente pour la sécurité du travail (5). En effet, il ressort de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980, que cette autorité est restée compétente pour les "mesures de police interne qui concernent la protection du travail".

3.1.2. Par ailleurs, les régions sont compétentes, sur le fondement de l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 3/, de la loi spéciale du 8 août 1980, pour édicter des règles relatives à l'utilisation des produits et substances et au processus de production.

Elles peuvent en outre, en vertu de l'article 11, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements.

Vu le contenu du règlement REACH, il n'est par conséquent pas exclu que les régions aussi érigent en infraction les violations des dispositions du règlement REACH relevant de leur compétence et fixent les peines dont elles sont assorties.

3.1.3. Ainsi, le règlement REACH comporte des dispositions prévoyant des infractions dont l'incrimination relève soit du législateur fédéral, soit des législateurs régionaux.

---

(3) Voir par exemple l'article 60 du règlement REACH.

(4) Voir par exemple les articles 31 à 33 du règlement REACH.

(5) Voir par exemple l'article 35 du règlement REACH.

À titre d'exemple, on peut se référer à l'article 67 du règlement REACH. Cet article 67 dispose en son paragraphe 1, qu'une substance, telle quelle ou contenue dans une préparation ou un article, qui fait l'objet d'une restriction au titre de l'annexe XVII, ne peut être fabriquée, mise sur le marché ou utilisée tant qu'elle ne respecte pas les conditions prévues par ladite restriction. Cette règle d'utilisation, lue sous l'angle de la protection de la santé, relève de la compétence du législateur fédéral. La même règle d'utilisation, lue sous l'angle de la protection de l'environnement, relève en outre de la compétence des législateurs régionaux [(6)].

3.2. En vertu de l'article 249 du Traité CE, un règlement est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans les États membres. Cela implique qu'un règlement crée des droits et des obligations sans être préalablement transposé en droit interne.

C'est pourquoi, pour exécuter l'article 126 du règlement REACH, les autorités compétentes concernées ne pourront commencer par transposer les prescriptions du règlement dans l'ordre juridique interne, dès lors que cela constituerait une violation du caractère obligatoire du règlement et de son applicabilité directe. Elles ne peuvent qu'ériger en infraction les violations et fixer les peines dont elles sont assorties.

Interrogé sur la question de savoir si le présent avant-projet érigeait en infraction des violations que les régions pouvaient également ériger en infraction dans le cadre de leurs compétences, le délégué a répondu:

> "Het onderhavig ontwerp betreft uitsluitend een wijziging van de wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productiepatronen en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu en de volksgezondheid, en raakt dus niet aan de gewestelijke bevoegdheden of wetten. De Gewesten worden geacht elk voor zich de nodige wetswijzigingen door te voeren. De notificatie van sanctievoorziening aan de Commissie wordt door onze dienst gecoördineerd. Het Samenwerkingsakkoord dat voor REACH wordt opgesteld zal ook elementen bevatten die een gecoördineerde controle in België moet bewerkstelligen."

Il ressort de la réponse du délégué:

---

(6) Voir aussi par exemple les articles 56, paragraphe 1 (utilisation par soi-même d'une substance déterminée), et 66, paragraphe 1 (utilisateurs en aval qui utilisent une substance conformément à l'article 56, paragraphe 2) du règlement REACH.

- qu'un accord de coopération relatif à l'exécution du règlement REACH sera conclu, mais que l'incrimination des violations des dispositions du règlement REACH n'en fera pas partie;

- que chaque législateur est censé, dans le cadre de ses compétences, apporter dans sa législation les modifications requises;

- que, dès lors que les incriminations pénales sont prévues dans la loi du 21 décembre 1998, c'est cette loi qui constitue le cadre dans lequel il faut les situer.

3.3.1. L'article 17 de la loi du 21 décembre 1998, tel qu'il sera modifié par l'article 8 de la loi dont le projet est actuellement à l'examen, comporte des dispositions pénales érigeant en infraction, de façon générale, les violations des articles du règlement REACH qui y sont mentionnés. Cependant, nombre de ces articles sont formulés de manière telle qu'ils régissent tant la mise sur le marché que l'utilisation de substances telles quelles ou contenues dans des préparations ou des articles.

Dès lors que l'incrimination du non-respect de certaines de ces dispositions peut avoir lieu tant à l'intervention de l'autorité fédérale que des régions, cela a pour conséquence qu'une même disposition du règlement peut être érigée deux fois en infraction.

Dans la pratique, il peut en résulter que, pour juger une infraction à une disposition du règlement REACH, le juge répressif compétent devra préalablement procéder à une qualification de l'infraction sur le plan de la compétence, afin de pouvoir déterminer quelle peine infliger. Dans quelques cas de figure, il pourra même arriver que la violation d'une disposition du règlement REACH, dans la mesure où elle vise tant la protection de la santé publique que celle de l'environnement, puisse être punie deux fois.

Bien que dans cette dernière hypothèse, la solution puisse se trouver dans l'application des règles en matière de concours idéal [(7)], la question se pose de savoir si une telle situation équivoque est conciliable avec le principe de la prévisibilité des sanctions. Le citoyen doit en effet savoir quelles conséquences peuvent entraîner ses actes, et il s'avère qu'une qualification préalable sur le plan de la compétence pour savoir quelle sanction sera applicable en cas d'infraction à une disposition du règlement REACH est difficilement compatible avec ce principe.

Des problèmes plus délicats peuvent toutefois surgir concernant la constatation des infractions aux dispositions du règlement REACH. La question se pose ainsi de savoir ce qui se passera si une personne est poursuivie en raison d'une infraction à une disposition du règlement REACH qui a été constatée par un fonctionnaire fédéral, mais dont il s'avère par la suite, lors de la qualification sur le plan de la compétence, qu'il s'agit en fait d'une infraction à une disposition visant la protection de l'environnement et que cette infraction aurait donc dû être constatée par un fonctionnaire régional.

3.3.2. Ce qui précède suffit à démontrer que certains comportements réglés ou interdits par le règlement REACH, et pour lesquels les États membres sont tenus de prendre des dispositions pénales, concernent indissociablement des aspects qui relèvent à la fois de l'autorité fédérale et de l'autorité régionale. Il en découle que si la Belgique souhaite satisfaire pleinement à l'obligation qui lui est imposée par l'article 126 du règlement REACH, cela ne peut se faire, dans l'ordre juridique belge, que par l'intermédiaire d'une législation pénale conçue conjointement [(8)].

---

(7) Voir à ce sujet les articles 58 à 65 du Code pénal.

(8) Selon l'article 10, premier alinéa, première phrase, du Traité CE, les États membres prennent toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté. Peuvent faire partie de ces mesures, l'incrimination des infractions aux dispositions des règlements: H. COREMANS et M. VAN DAMME, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Administratieve Rechtsbibliotheek n/ 11, Bruges, 2001, n/ 181, p. 128.

En ce qui concerne les comportements pouvant être différenciés sur la base du partage des compétences, mieux vaudrait également harmoniser la politique pénale à mener en la matière, dans le respect des obligations imposées par le règlement REACH.

3.4.1. Conformément à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980, l'État, les communautés et les régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres ou sur le développement d'initiatives en commun.

Si le défaut de coopération dans des matières pour lesquelles le législateur spécial n'a pas prévu d'obligation de conclure un accord à cette fin n'est pas, en règle, constitutive en soi, d'une violation des règles de compétences, l'inévitable imbrication des mesures nécessaires à l'exécution cohérente, voire intégrée, d'un règlement, et donc des compétences mises en œuvre à cet effet dans l'ordre interne, peut en l'espèce contraindre les autorités auxquelles elles sont confiées à ne les exercer qu'en coopération.

3.4.2. Les problèmes soulevés par le texte en projet ne sont pas les seuls à appeler ce constat. Le Conseil d'État doit en outre attirer l'attention sur le fait que l'exécution de certaines dispositions du règlement REACH ne peut pas être prise en charge unilatéralement par les autorités fédérales.

Ainsi, l'article 14 du règlement (CE) n**/** 340/2008 de la Commission du 16 avril 2008 relatif aux redevances et aux droits dus à l'Agence européenne des produits chimiques en application du règlement (CE) n**/** 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (REACH), règle le transfert de fonds de cette Agence à destination des instances compétentes des États membres. Selon l'article 20*bis*, § 2, en projet de la loi du 21 décembre 1998 (article 12 du projet), les redevances mentionnées à l'article 14 du règlement (CE) n**/** 340/2008 sont transférées au Fonds pour les matières premières et les produits.

Interrogé pour savoir qui sera "l'instance compétente" belge, le délégué a répondu que celle-ci sera désignée dans un accord de coopération, mais que le Fonds pour les matières premières et les produits est chargé de récolter les fonds et éventuellement de les transférer.

3.4.3. Compte tenu de ce qui précède, les observations suivantes sur le texte du projet ne sont formulées qu'à titre subsidiaire.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

4. L'article 2, alinéa 2, n'a pas de portée normative et ne trouve dès lors pas sa place dans le projet.

Article 5

5. Selon l'article 7, § 2, en projet, de la loi du 21 décembre 1998, le Roi peut prendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, toutes les mesures nécessaires pour l'exécution des directives de la Communauté européenne concernant la classification, l'emballage et l'étiquetage de substances dangereuses et de préparations dangereuses [(9)].

Dans la mesure où la délégation que cette disposition fait au Roi a trait à des matières réservées par la Constitution au législateur, elle est inadmissible.

En ce qui concerne les autres mesures à prendre en exécution de directives, c'est le législateur lui-même qui doit opérer préalablement les choix politiques essentiels.

---

(9) Incidemment, le Conseil d'État souhaite relever que le texte néerlandais et le texte français de l'article 7, § 2, en projet ne concordent pas. Le texte néerlandais fait ainsi mention de "alle maatregelen", tandis que le texte français de "toutes les mesures nécessaires".

Article 6

6.1. Selon l'article 15, § 5, en projet, de la loi du 21 décembre 1998, les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve du contraire.

La Cour constitutionnelle a souligné que cette règle constitue une dérogation au principe général selon lequel un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et, partant, au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie, en fonction de sa propre conviction, la valeur probante d'un élément déterminé, de sorte que la différence de traitement qui en résulte doit être raisonnablement justifiée et ne peut restreindre les droits du prévenu d'une manière disproportionnée [10].

Dès lors, il est recommandé de justifier dans l'exposé des motifs l'attribution d'une valeur probante particulière aux procès-verbaux visés à l'article 15, § 5, en projet.

6.2. L'article 15, § 5, en projet de la loi du 21 décembre 1998 dispose encore qu'une copie du procès-verbal "est transmise au contrevenant dans les trente jours suivant la date de la constatation".

L'avant-projet ne prévoit pas de sanction au cas où la copie du procès-verbal n'est pas communiquée dans le délai fixé. Un dépassement de ce délai n'emporte donc pas la nullité du procès-verbal mais uniquement la perte de sa valeur probante particulière, de sorte qu'il vaudra uniquement en tant que renseignement et que le juge en appréciera par conséquent librement la valeur probante [11].

---

[10] Voir, par exemple, Cour constitutionnelle, n/ 40/2000, 6 avril 2000, B.14.1 et Cour constitutionnelle, n/ 16/2001, 14 février 2001, B.12.1.

[11] A. DE NAUW, "Naar een economisch strafprocesrecht?", in *Liber Amicorum Paul De Vroede*, Anvers, 1994, p. 501; D. HOLSTERS, "De bewijswaarde van het proces-verbaal betreffende de vaststelling van misdrijven", *R.W.*, 1980-81, p. 1374.

Il appartient aux auteurs du projet de juger si une sanction spécifique doit être ou non prévue en cas de dépassement du délai mentionné [(12)].

Article 8

7. L'article 17, § 1er, 3/, et § 2, 4/, en projet de la loi du 21 décembre 1998 se borne à faire référence, en ce qui concerne les infractions, à des articles du règlement REACH [(13)]. Dans certains cas, ce procédé peut faire naître des doutes quant aux faits que les auteurs du projet désirent ériger en infraction.

Ainsi, il n'apparaît pas clairement par qui l'infraction à l'article 55 du règlement REACH doit être commise pour être punissable. Il en va de même pour l'article 60, paragraphe 10, du règlement REACH.

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu:

> "Wanneer bij de vergunningsaanvraag de alternatieven (bewust) niet afdoende zijn geanalyseerd, de risico's en de economische haalbaarheid niet afdoende zijn beoordeeld, dan wordt er inbreuk gepleegd op deze bepaling door de aanvrager. Het gaat in dit geval niet noodzakelijk om moedwillig foutieve informatie, maar kan ook om overdreven en mogelijk bewuste laksheid gaan (noot: art 62 § 4 (e) werd niet strafbaar gesteld). In de praktijk zal inbreuk op dit artikel wellicht niet (veel) worden ingeroepen, maar als boodschap naar de bedrijven speelt het wel een rol ons inziens.

---

(12) Voir, notamment, l'avis 38.939/3 du 16 septembre 2005 sur un avant-projet qui a donné lieu au décret du 19 mai 2006 relatif à la création et au fonctionnement du Fonds pour l'Agriculture et la Pêche (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2005-2006, n/ 685/1) et l'avis 41.026/1/V du 7 septembre 2006 sur un avant-projet qui a donné lieu à la loi du 19 décembre 2006 modifiant la loi du 6 avril 1995 relative à la prévention de la pollution de la mer par les navires concernant des matières visées à l'article 78 de la Constitution et à la loi du 6 février 2007 modifiant la loi du 6 avril 1995 relative à la prévention de la pollution de la mer par les navires concernant des matières visées à l'article 77 de la Constitution (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 2725/001-2726/001).

(13) Dans ces dispositions en projet, les références aux articles concernés du règlement REACH sont erronées; par exemple, au lieu de viser "l'article 7, § 3", il faut viser "l'article 7, paragraphe 3".

De houder van de autorisatie [moet] ervoor zorgen dat de blootstelling tot het laagste technisch en praktisch haalbare niveau wordt beperkt. Overdreven en mogelijk bewuste laksheid die tot blootstelling leidt moet strafbaar zijn."

Le Conseil d'État souhaite attirer l'attention des auteurs du projet sur ce qui suit.

Le principe de la légalité des peines, garanti notamment par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution et par l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales requiert que la loi pénale soit formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Le principe exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation. La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi ne se trouve remplie que lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale, ce qui doit être apprécié à la lumière des éléments propres aux infractions réprimées (14) . En outre, il ne peut y avoir d'équivoque quant à savoir dans le chef de qui un comportement donné est punissable.

Il faut réexaminer l'article 17, § 1er, 3/, et § 2, 4/, en projet, de la loi du 21 décembre 1998 à la lumière de ces éléments.

---

(14) Voir à ce sujet Cour constitutionnelle, n/ 69/2003, 14 mai 2003, B.9.3; Cour constitutionnelle, n/ 136/2004, 22 juillet 2004, B.6.2; Cour constitutionnelle, n/ 157/2004, 6 octobre 2004, B.21; Cour constitutionnelle, n/ 158/2004, 20 octobre 2004, B.5.3 à B.5.5; Cour constitutionnelle, n/ 202/2004, 21 décembre 2004, B.4.1 et B.6.2; Cour constitutionnelle, n/ 27/2005, 2 février 2005, B.3; Cour constitutionnelle, n/ 116/2005, 30 juin 2005, B.3.3; Cour constitutionnelle, n/ 71/2006, 10 mai 2006, B.5.1 et B.5.2: Cour constitutionnelle, n/ 81/2006, 17 mai 2006, B.4.1 et B.4.2; Cour constitutionnelle, n/ 98/2006, 14 juin 2006, B.5.1 et B.5.2.

8. En ce qui concerne l'incrimination d'une infraction à l'article 35 du règlement REACH, il faut observer que l'article 35 est une disposition qui fait partie de la réglementation relative à la protection du travail.

Par souci de cohérence de la réglementation, il faudrait dès lors insérer cette incrimination dans les dispositions légales relatives à cette matière.

9. L'article 17, § 2*bis*, première phrase, en projet, de la loi du 21 décembre 1998 prévoit une augmentation de l'amende maximale de 1000 euros à 10.000 euros.

Interrogé sur les raisons de cette augmentation, le délégué a répondu:

> "Après discussion en interne et en tenant compte d'une remarque similaire à la vôtre formulée dans un avis du Conseil Supérieur des Indépendants et des PME, qui demande de garder le montant maximal, l'article 8, 5/ sera stipulé de la manière suivante: «5/ Dans le paragraphe 2 bis, de la même loi, le mot «cent» est abrogé.» (En annexe n/ 3, veuillez trouver la modification de la loi normes de produits avec cette adaptation).
>
> La version NL est correcte et ne nécessite pas de modification de mot. § 2*bis*. Met geldboete van 200 tot 1.000 euro voor elke overtreding wordt ...)."

Cette suggestion peut être retenue.

Article 10

10.1. L'article 18 en projet de la loi du 21 décembre 1998 réforme la réglementation existante en matière d'amendes administratives ou de poursuites pénales pour les infractions punissables en vertu de l'article 17, §§ 1er, 2 ou 2*bis*. Ce qui est nouveau, c'est que dorénavant cette règle s'applique aussi aux infractions "graves" visées à l'article 17, § 1er.

Selon le règlement en projet, un fonctionnaire désigné par le Roi évalue les procès-verbaux qui lui sont adressés. Ce fonctionnaire peut formuler une proposition de paiement d'une amende administrative, ce qui revient à proposer un règlement

transactionnel. Si pareille proposition n'est pas formulée ou si l'auteur de l'infraction reste en défaut de payer l'amende administrative proposée, le dossier est envoyé au procureur du Roi. Le paiement de l'amende administrative proposée éteint l'action publique.

10.2. En vertu de ce règlement en projet, les fonctionnaires compétents ont le pouvoir de statuer sur l'action publique étant donné que l'acceptation par le contrevenant du règlement transactionnel éteint l'action publique. De la sorte, le ministère public se voit "couper la route" [(15)], dès lors qu'il est privé de son pouvoir d'apprécier s'il y a lieu ou non d'exercer l'action publique, lequel est conféré à des fonctionnaires sans aucune forme de contrôle du ministère public [(16)].

Le Conseil d'État, section de législation, est conscient de ce que, dans le passé, le législateur a déjà introduit des dispositions de portée identique. Il estime néanmoins devoir rappeler que ces dispositions ne sont guère conciliables avec les principes généraux qui régissent l'intervention du ministère public [(17)].

Dans son avis 11.461/1 [(18)], la section de législation a déjà souligné que, contrairement aux magistrats du ministère public, les fonctionnaires ne peuvent pas être considérés comme étant indépendants de l'autorité hiérarchique du ministre [(19)].

---

(15) J. MATTHYS, "Een dwingende noodzaak: het systematiseren en het opbouwen van een zelfstandig gestructureerd economisch strafrecht en strafprocesrecht", *R.W.*, 1975-76, 340; voir aussi R. DECLERCQ, *Beginselen van Strafrechtspleging*, Malines, 2007, p. 92, n/ 153 et J. LECLERCQ, "Variations sur le thème pénalisation - dépénalisation", *R.D.P*, 1978, 833-837.

(16) H. BOSLY, "Aspects actuels du droit pénal des affaires en Belgique", *R.D.P.*, 1983, 47.

(17) Voir également l'avis 41.187/1 du 21 septembre 2006 sur un avant-projet qui à donné lieu à la loi du 15 mai 2007 relative à la répression de la contrefaçon et de la piraterie de droits de propriété intellectuelle, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 51 2852/001, (85), 89-90, et les avis cités dans la note infrapaginale 7 de cet avis. Voir également, en ce qui concerne l'introduction de limitations au droit d'action du ministère public: Cour constitutionnelle, n/ 40/90, 21 décembre 1990, 5.B.4.

(18) Avis 11.461/1 du 5 juillet 1971 sur un avant-projet qui à donné lieu à la loi du 30 juillet 1971 sur la réglementation économique et les prix et modifiant l'arrêté-loi du 22 janvier 1945 concernant la répression des infractions à la réglementation relative à l'approvisionnement du pays, *Doc. parl.*, Sénat, 1970-71, n/ 682/1.

(19) Voir également, à ce propos, A. DE NAUW, *Les métamorphoses administratives du droit pénal de l'entreprise*, Gand, 1994.

Dans les avis 20.445/8 [(20)], 23.564/8 [(21)] et 24.896/8 [(22)], la section de législation a notamment formulé l'observation suivante:

> "Ainsi que le Conseil d'État l'a laissé entendre dans son avis L. 16.350/1 (...) le 16 janvier 1985, «il est à remarquer» (donc inhabituel) qu'un fonctionnaire de l'administration active reçoive la faculté de proposer une transaction éteignant l'action publique. Dans des avis antérieurs, entre autres les avis L. 13.883/1 et L. 13.934/1 (...), le Conseil d'État a rappelé qu'aux termes de l'article 138 du Code judiciaire, il appartient au ministère public d'exercer l'action publique. Si un fonctionnaire de l'administration peut empêcher ou faire s'éteindre l'action publique au moyen d'une transaction, cette faculté du ministère public s'en trouve amputée, en ce qui concerne les faits punissables en question. Dans ce cas, l'administration se substitue au pouvoir judiciaire et, plus généralement, les missions de l'administration et celles des parquets sont, toujours en ce qui concerne les faits en question, mises sur le même plan" [(23)].

Ces observations s'imposent d'autant plus si l'on tient compte de l'article 151, § 1er, deuxième phrase, de la Constitution, remplacé par la disposition constitutionnelle du 20 novembre 1998, en vertu de laquelle le ministère public est indépendant dans l'exercice des recherches et poursuites individuelles.

Eu égard aux objections qui viennent d'être exposées, il est suggéré d'instaurer un système permettant aux fonctionnaires compétents de proposer une transaction, mais uniquement après que le ministère public a eu la possibilité de décider, dans un délai déterminé, qu'il n'y a pas lieu, compte tenu de la gravité du délit ou des circonstances dans lesquelles il a été commis, de poursuivre l'intéressé pénalement [(24)].

---

(20) Avis 20.445/8 du 12 mars 1991 sur un avant-projet qui à donné lieu à la loi du 25 juin 1993 sur l'exercice et l'organisation des activités ambulantes et foraines, *Doc. parl.*, Sénat, 1990-1991, n/ 1417/1.

(21) Avis 23.564/8 du 12 juillet 1994 sur un avant-projet qui à donné lieu à la loi du 29 janvier 1999 modifiant la loi du 24 juillet 1973 instaurant la fermeture obligatoire du soir dans le commerce, l'artisanat et les services.

(22) Avis 24.896/8 du 21 mai 1996 sur un avant-projet qui à donné lieu à la loi du 27 mai 1997 portant des dispositions relatives à l'expertise vétérinaire, *Doc. parl.*, Chambre, DOC 49 782/1.

(23) Voir également, à ce propos, A. DE NAUW, *o.c.*, 53 et 55.

(24) Comparer avec le système qui s'applique, en droit pénal social, en ce qui concerne les amendes administratives (articles 5 et 7 de la loi du 30 juin 1971 concernant les amendes administratives applicables en cas d'infractions à certaines lois sociales). Si le choix se porte sur un système de transaction, il faudra à nouveau soumettre l'affaire au ministère public lorsque la transaction n'est pas acceptée.

Article 14

11. Selon l'article 14, alinéa 1er, du projet, la loi dont le projet est actuellement à l'examen, entre en vigueur (à l'exception des articles 6, 7, 9, 3/, et 10) le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins qu'un motif particulier ne justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des lois, il faut omettre cette disposition du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	J. SMETS,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN, P. BARRA,	conseillers d'État,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	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. B. SEUTIN.

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS J. SMETS