

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.511/3
VAN 12 MEI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 24 april 2009 door de Minister van Klimaat en Energie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het verbod van het op de markt brengen van producten die dimethylfumaraat bevatten", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten van 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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het op de markt brengen van producten die dimethylfumaraat (hierna: DMF) bevatten, te verbieden (artikel 2). De producenten en de verdelers zijn verantwoordelijk voor het organiseren en het coördineren van het verzenden van de herinneringen aan de verbruikers van producten die DMF bevatten; zij moeten de verbruikers inlichten over de risico's verbonden aan deze producten (in het Frans: "Les producteurs et distributeurs doivent organiser et coordonner le rappel auprès des consommateurs de produits contenant du DMF et doivent les informer des risques que ces produits présentent.") (artikel 3). Overtredingen van de bepalingen van dit besluit worden opgespoord, vervolgd en bestraft overeenkomstig de artikelen 17, §§ 1 en 2, 17bis en 18 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 (artikel 4).

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, treedt in werking op de dag van bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en treedt buiten werking op 15 maart 2010 (artikel 5).

Met het ontwerp wordt beoogd uitvoering te geven aan de beschikking 2009/251/EG van 17 maart 2009 van de Commissie houdende de verplichting voor de lidstaten ervoor te zorgen dat producten die het biocide dimethylfumaraat bevatten niet in de handel worden gebracht of op de markt worden aangeboden vanaf 1 mei 2009, dat zo ze al in de handel zijn gebracht of op de markt worden aangeboden, ze uit de handel worden gehaald en worden teruggedroepen en dat de consumenten op adequate wijze over de risico's van deze producten worden geïnformeerd.

.../...

3. Volgens de aanhef wordt voor het ontworpen besluit rechtsgrond geboden door artikel 5, § 1, 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.

Krachtens artikel 5, § 1, 1/ van die wet, kan de Koning, teneinde het leefmilieu of de volksgezondheid te beschermen en duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen, maatregelen nemen om het op de markt brengen van een product te regelen, op te schorten of te verbieden.

Inzake het terugroepen van het product kan de Koning, krachtens artikel 5, § 2, 4/, bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, met het oog op het beschermen van de volksgezondheid, bovendien bepaalde producten uit de markt doen nemen.

Deze bepalingen bieden rechtsgrond voor het ontworpen besluit wat het verbieden (artikel 2 van het ontwerp) of het terugroepen (artikel 3 van het ontwerp) van het product betreft.

Luidens artikel 3 van het ontwerp moeten de producenten en verdelers echter ook de verbruikers inlichten over de risico's verbonden aan producten die DMF bevatten. Dit artikel kan geen uitdrukkelijke rechtsgrond vinden in artikel 5, §§ 1 en 2, van de wet van 21 december 1998 ⁽¹⁾. Er kan evenwel worden aangenomen dat deze informatieverplichtingen inherent verbonden zijn met het terugroepen van bedoelde producten, zodat hiervoor rechtsgrond kan worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet bezit, gelezen in samenhang met artikel 5, § 2, 4/, van die wet.

⁽¹⁾ Krachtens artikel 5, § 1, 6/, van de wet van 21 december 1998 kan de Koning wel maatregelen nemen om de informatie (met uitzondering van reclame) te bepalen die betreffende een product of productgroep voorafgaandelijk aan hun op de markt brengen of naar aanleiding ervan moet of kan worden verstrekt en aan wie en hoe deze informatie moet of kan worden verstrekt; *in casu* gaat het echter niet om het op de markt brengen van een product.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

4. Bij de totstandkoming van het ontwerp, dat een federale regeling inzake productnormen betreft, dienen de gewesten te worden betrokken. Deze betrokkenheid is voorgeschreven bij artikel 6, § 4, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Bij de adviesaanvraag zijn geen documenten gevoegd waaruit deze betrokkenheid blijkt.

Zo dit effectief niet het geval is, dient het vormvereiste alsnog te worden vervuld.

5. Artikel 19, § 1, van de wet van 21 december 1998 verplicht tot de raadpleging van de Federale Raad voor Duurzame Ontwikkeling, de Hoge Gezondheidsraad, de Raad voor het Verbruik en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven over ontwerpen van koninklijke besluiten ter uitvoering van onder meer artikel 5, § 1, van die wet.

De gemachtigde heeft aan de auditeur-verslaggever bevestigd dat het advies van deze raden zal worden ingewonnen.

6. Zo het ontwerp nog zou worden gewijzigd ten gevolge van het vervullen van de zo-even genoemde vormvereisten, dienen die wijzigingen aan de afdeling Wetgeving om advies worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, wat betekent dat eraan een lid moet worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 108 van de Grondwet en dat in

.../...

het huidige eerste lid ervan (dat het tweede lid wordt) dient te worden verwezen naar artikel 5, §§ 1, 1/ en 2, 4/, van de erin vermelde wet van 21 december 1998.

Artikel 3

8. De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 3 zijn niet concordant. In de Nederlandse tekst wordt gewag gemaakt van het versturen van herinneringen aan de verbruikers van producten die DMF bevatten; de Franse tekst echter heeft het over "le rappel auprès des consommateurs de produits contenant du DMF".

De Franse tekst lijkt in overeenstemming met artikel 2, lid 2, van beschikking 2009/251/EG, dat betrekking heeft op het terugroepen van producten die DMF bevatten. De Nederlandse tekst dient beter aan te sluiten bij de in die beschikking gehanteerde terminologie.

Artikel 4

9. In artikel 4 word verwezen naar de bij de wet vastgestelde toepasselijke strafbepalingen; dit heeft een louter declaratief, informatief of educatief karakter. Een dergelijke bepaling vermag niet het toepassingsgebied van de wettelijke strafbepalingen te wijzigen. Het is dan ook voldoende dat verwezen wordt naar de wet die de strafbepalingen voorschrijft; voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer schrappe men in artikel 4 derhalve de woorden", artikel 17, §§ 1 en 2, artikel 17*bis* en artikel 18".

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	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.511/3
DU 12 MAI 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 et de l'Energie, le 24 avril 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif à l'interdiction de la mise sur le marché des produits contenant du fumarate de diméthyle", a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, 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 et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à interdire la mise sur le marché de produits contenant du fumarate de diméthyle (ci-après: DMF) (article 2). Les producteurs et distributeurs doivent organiser et coordonner le rappel auprès des consommateurs de produits contenant du DMF et doivent les informer des risques que ces produits présentent (article 3). Les infractions aux dispositions de l'arrêté en projet sont recherchées, poursuivies et punies conformément aux articles 17, §§ 1^{er} et 2, 17bis et 18 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 (article 4).

L'arrêté dont le projet est actuellement à l'examen entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge et cesse d'être en vigueur le 15 mars 2010 (article 5).

Le projet vise à exécuter la décision 2009/251/CE du 17 mars 2009 de la Commission exigeant des États membres qu'à compter du 1^{er} mai 2009, ils veillent à ce que les produits contenant du fumarate de diméthyle (produit biocide) ne soient pas commercialisés ou mis à disposition sur le marché, à ce que, s'ils ont déjà été mis sur le marché ou sont disponibles sur celui-ci, ils en soient retirés, qu'ils soient rappelés auprès des consommateurs et que les consommateurs soient dûment informés des risques qu'ils présentent.

.../...

3. Selon le préambule, l'arrêté en projet puise son fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes et de consommation durables et la protection de l'environnement et de la santé.

En vertu de l'article 5, § 1^{er}, 1/, de cette loi, le Roi peut, afin de protéger l'environnement ou la santé publique et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, prendre des mesures en vue de réglementer, suspendre, ou interdire la mise sur le marché d'un produit.

Concernant le rappel du produit, le Roi peut en outre, en vertu de l'article 5, § 2, 4/, faire retirer du marché certains produits par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, en vue de protéger la santé publique.

Ces dispositions procurent un fondement juridique à l'arrêté en projet pour ce qui concerne l'interdiction (article 2 du projet) ou le rappel (article 3 du projet) du produit.

Toutefois, selon l'article 3 du projet, les producteurs et distributeurs doivent aussi informer les consommateurs des risques que présentent les produits contenant du DMF. Cette disposition ne peut trouver de fondement juridique exprès dans l'article 5, §§ 1^{er} et 2, de la loi du 21 décembre 1998 ⁽²⁾. On peut cependant admettre que ces obligations d'information sont inhérentes au rappel des produits visés, de sorte qu'un fondement juridique à cet égard peut être tiré du pouvoir général d'exécution dont le Roi dispose sur le fondement de l'article 108 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 5, § 2, 4/, de la loi précitée.

⁽²⁾En vertu de l'article 5, § 1^{er}, 6/, de la loi du 21 décembre 1998, le Roi peut en revanche prendre des mesures en vue de déterminer quelles informations (à l'exception de publicités) relatives à un produit ou à une catégorie de produits, doivent ou peuvent être données avant ou lors de la mise sur le marché, et à qui et selon quelles modalités elles doivent ou peuvent être divulguées; en l'espèce, il ne s'agit toutefois pas de la mise sur le marché d'un produit.

FORMALITÉS PRÉALABLES

4. Les régions doivent être associées à l'adoption du projet, dès lors qu'il concerne une réglementation fédérale en matière de normes de produits. Cette association est prescrite par l'article 6, § 4, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La demande d'avis ne s'accompagne d'aucun document d'où ressort cette association.

Si tel n'est effectivement pas le cas, il faudra encore accomplir cette formalité.

5. L'article 19, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998, impose la consultation du Conseil fédéral du développement durable, du Conseil supérieur d'hygiène publique, du Conseil de la consommation et du Conseil central de l'économie sur les projets d'arrêts royaux pris notamment en exécution de l'article 5, § 1^{er}, de cette loi.

Le délégué a confirmé à l'auditeur rapporteur que l'avis de ces conseils sera recueilli.

6. Si le projet devait encore être modifié à la suite de l'accomplissement des formalités précitées, ces modifications devront être soumises pour avis à la section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Il faut adapter le préambule vu les observations formulées au sujet du fondement juridique de l'arrêté en projet, ce qui signifie qu'il faut y ajouter un alinéa faisant référence à l'article 108 de la Constitution et que l'actuel premier alinéa (qui devient le deuxième) doit faire référence à l'article 5, §§ 1^{er}, 1/, et 2, 4/, de la loi du 21 décembre 1998 qu'il mentionne.

.../...

Article 3

8. Les textes français et néerlandais de l'article 3 ne concordent pas. Le texte français évoque "le rappel auprès des consommateurs de produits contenant du DMF", alors que le texte néerlandais fait mention de "het versturen van herinneringen aan de verbruikers van producten die DMF bevatten".

Le texte français semble conforme à l'article 2, paragraphe 2, de la décision 2009/251/CE, relatif au rappel de produits contenant du DMF. Il serait préférable de mettre le texte néerlandais en harmonie avec la terminologie utilisée par cette décision.

Article 4

9. L'article 4 fait référence aux dispositions pénales applicables prévues par la loi; cette référence a un caractère purement déclaratif, informatif ou éducatif. Une telle disposition ne peut modifier le champ d'application des dispositions pénales d'une loi. Il est dès lors suffisant de faire référence à la loi prévoyant les dispositions pénales; pour la clarté de l'ordonnancement juridique, on supprimera par conséquent à l'article 4 les mots ", article 17, §§ 1^{er} et 2, article 17*bis* et article 18".

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	M. VERSCHRAEGHEN,	greffier assumé.

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. P. BARRA.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS