

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.120/3
VAN 4 MEI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 14 april 2010 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 productie- 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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe 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: de productnormenwet) te wijzigen.

Met het ontwerp wordt, in de eerste plaats, beoogd te voorzien in strafsancities voor overtredingen van de bepalingen van verordening (EG) nr. 689/2008 ⁽²⁾, verordening (EG) nr. 1272/2008 ⁽³⁾ en verordening (EG) nr. 1102/2008 ⁽⁴⁾, voor zover deze bepalingen tot de federale bevoegdheid inzake productnormen behoren, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming

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

⁽²⁾ Verordening (EG) nr. 689/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juni 2008 betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen.

⁽³⁾ Verordening (EG) nr. 1272/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2008 betreffende de indeling, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels tot wijziging en intrekking van de Richtlijnen 67/548/EEG en 1999/45/EG en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1907/2006.

⁽⁴⁾ Verordening (EG) nr. 1102/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 22 oktober 2008 inzake het verbod op de uitvoer van metallisch kwik en andere kwikverbindingen en -mengsels en de veilige opslag van metallisch kwik.

der instellingen. Hiermee wordt beoogd uitvoering te geven aan artikel 18 van verordening (EG) nr. 689/2008, artikel 47 van verordening (EG) nr. 1272/2008 en artikel 7 van verordening (EG) nr. 1102/2008.

Daarnaast strekt het ontwerp ertoe, wat de federale overheid betreft, richtlijn 2009/125/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 betreffende de totstandbrenging van een kader voor het vaststellen van eisen inzake ecologisch ontwerp voor energie gerelateerde producten, om te zetten in het interne recht.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Zoals hiervóór is opgemerkt, wordt met het ontwerp onder meer beoogd strafsancities vast te stellen voor overtredingen van de bepalingen van verordening (EG) nr. 689/2008, verordening (EG) nr. 1272/2008 en verordening (EG) nr. 1102/2008, voor zover deze bepalingen tot de federale bevoegdheid inzake productnormen behoren.

4.1. Wat verordening (EG) nr. 1272/2008 betreft, rijst de vraag of de bepalingen van die verordening waarvan de overtreding door de wet die thans in ontwerpvorm voorligt, strafbaar worden gesteld, wel allemaal bepalingen zijn die kunnen worden gekwalificeerd als betrekking hebbende op productnormen ⁽⁵⁾.

4.1.1. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar artikel 48, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 1272/2008, waarvan de overtreding strafbaar wordt gesteld bij het ontworpen artikel 17, § 2, 8/, van de productnormenwet (artikel 17, 5/, van het ontwerp).

In dat artikel 48, leden 1 en 2, worden verplichtingen opgelegd bij het voeren van reclame. Het artikel 48 bevat evenwel geen bepalingen die kunnen worden

⁽⁵⁾ Productnormen kunnen worden omschreven als "regels die op dwingende wijze bepalen aan welke eisen een product moet voldoen, bij het op de markt brengen, onder meer ter bescherming van het milieu. Zij bepalen met name welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissies van een product, en kunnen specificaties bevatten over de eigenschappen, de beproevingsmethoden, het verpakken, het merken en het etiketteren van producten" (GwH, 2 februari 1995, nr. 4/95, B.5.3, nr. 6/95, B.1.3, nr. 7/95, B.2.3, nr. 8/95, B.2.3, nr. 9/95, B.2.3, en nr. 10/95, B.1.3; GwH, 15 januari 2009, nr. 2/2009, B.5.4). In dezelfde zin: toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur, dat het begrip "productnormen" in artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 heeft ingevoerd, *Parl. St.*, Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 17, en verslag van de Kamercommissie, *Parl. St.*, Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, pp. 35 en 43.

gekwalficeerd als betrekking hebbende op productnormen. Zij dienen veeleer te worden aangemerkt als bepalingen die de bescherming van de consument beogen.

Als met het ontwerp wordt beoogd uitsluitend strafsancities vast te stellen voor overtredingen van de bepalingen van verordening (EG) nr. 1272/2008 voor zover deze bepalingen tot de federale bevoegdheid inzake productnormen behoren, dient artikel 48 uit het ontworpen artikel 17, § 2, 8/, van de productnormenwet te worden gelicht.

4.1.2. Het verdient aanbeveling dat de stellers het ontwerp aan een nieuw onderzoek zouden onderwerpen, teneinde na te gaan of bij de wet, die thans in ontwerpvorm voorligt, geen bepalingen strafbaar worden gesteld die, hoewel ze een aangelegenheid regelen die behoort tot de bevoegdheid van de federale overheid, geen productnormen zijn.

4.2. Verordening (EG) nr. 1102/2008 regelt het verbod op de uitvoer van metallisch kwik en andere kwikverbindingen en -mengsels en de veilige opslag van metallisch kwik.

In het ontworpen artikel 17, § 2, 9/, van de productnormenwet (artikel 17, 5/, van het ontwerp) wordt de overtreding van artikel 5, lid 3, van verordening (EG) nr. 1102/2008 strafbaar gesteld.

Luidens het voornoemde artikel 5, lid 3, dienen de importeurs, exporteurs en personen die de in artikel 2 bedoelde activiteiten uitvoeren, voor zover van toepassing, uiterlijk op 1 juli 2012 de Commissie en de bevoegde autoriteiten de volgende gegevens te bezorgen:

- a) de hoeveelheden, de prijzen, het land van herkomst en het land van bestemming alsmede het voorgenomen gebruik van metallisch kwik dat de Unie binnenkomt;
- b) de hoeveelheden, het land van herkomst en het land van bestemming van metallisch kwik dat als afval wordt beschouwd en binnen de Unie grensoverschrijdend wordt verhandeld.

De activiteiten die worden bedoeld in artikel 2 van verordening (EG) nr. 1102/2008 hebben evenwel betrekking op afvalverwerking waarvoor, op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de gewesten bevoegd zijn. Het komt aan de gewesten toe om voor dat onderdeel van artikel 5, lid 3, van verordening (EG) nr. 1102/2008 de strafbaarstelling te bepalen.

Aangezien de strafbaarstelling van inbreuken op artikel 5, lid 3, van verordening (EG) nr. 1102/2008 zowel door de federale overheid als door de gewesten zal dienen te gebeuren, zal de overtreding van eenzelfde verordeningsbepaling in bepaalde gevallen onder de toepassing van twee strafbepalingen kunnen vallen, naargelang de gedraging bekeken wordt vanuit het oogpunt van de productnormering, dan wel vanuit het oogpunt van het afvalstoffenbeleid.

Een dergelijke situatie doet vragen rijzen vanuit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel in strafzaken, gehuldigd o.m. in de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet en in artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens. Volgens dat beginsel moet de strafwet worden geformuleerd in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen, zodat eenieder, op het ogenblik dat hij een bepaald gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is ⁽⁶⁾. Het kan betwijfeld worden of burgers en ondernemingen kunnen uitmaken of zij al dan niet onder de toepassing van de ontworpen wet vallen. Alleen al om die reden zou het ontworpen artikel 17, § 2, 9/, gepreciseerd moeten worden.

Bovendien zal de bevoegde strafrechter, bij de beoordeling van een overtreding van de genoemde verordeningsbepaling, vooraf tot een bevoegdheidsrechtelijke kwalificatie van het misdrijf dienen over te gaan, teneinde te kunnen vaststellen welke straf (de federaal bepaalde dan wel de door een gewest bepaalde) voor welke gedraging kan worden opgelegd. Het zou echter beter zijn dat niet de strafrechter, maar de bevoegde regelgevers duidelijk maken welke straf op welke gedraging kan worden toegepast.

⁽⁶⁾ GwH, nr. 114/98, 18 november 1998, B.3; GwH, nr. 137/2005, 19 juli 2005, B.4; GwH, nr. 37/2010, 22 april 2010, B.9.

Ten slotte mag niet uit het oog verloren worden dat een eenzijdig optreden van de federale overheid en de gewesten, ieder binnen hun eigen bevoegdheid, ertoe kan leiden dat die overheden verschillende straffen stellen voor gedragingen die in het EU-recht onder één verordeningsbepaling vallen. De vraag rijst of uiteenlopende strafbepalingen een doeltreffend strafrechtelijk beleid inzake de aanpak van overtredingen van de voornoemde verordening niet in de weg staan.

Om al deze redenen zouden de federale overheid en de gewesten de bestraffing van gedragingen (of aspecten van gedragingen) die onder de bevoegdheid van meer dan één regelgever vallen, op elkaar moeten afstemmen. Daarbij zou gestreefd moeten worden naar een regeling die voor de burgers en ondernemingen zo begrijpelijk mogelijk is. Dat doel zou in het bijzonder door het sluiten van een samenwerkingsakkoord bereikt kunnen worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

5. In de inleidende zin van artikel 3 vervange men de woorden "van dezelfde wet" door de woorden "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

6. In het ontworpen artikel 14^{ter}, 1/, dienen de woorden "onder deze richtlijn" te worden vervangen door de woorden "onder dit hoofdstuk".

7. In artikel 4, 4/, schrijve men "geschrapt" in plaats van "opgeheven".

Deze opmerking kan, *mutatis mutandis*, worden herhaald voor de artikelen 5, 6, 1/ en 2/, 7, 2/, 8, 9, 1/ en 2/ en 13, § 1, 2/.

.../...

8. In artikel 4, 6/, 7/ en 8/, wordt verwezen naar richtlijnen van de Europese Unie.

Er dient met betrekking tot die bepalingen te worden opgemerkt dat de techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar is.

Uit de kenmerken van een EU-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de interne rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

Bijgevolg dienen de verwijzingen naar de richtlijnen te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijnen in het interne recht werden omgezet. Mochten die richtlijnen nog niet volledig zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften ervan in het ontwerp zelf te worden omgezet.

Artikel 14

9. Met artikel 14 wordt beoogd in de artikelen 14^{ter} tot 14^{duodecies} en in de bijlagen I tot V, de termen "evp" en "evp's" te vervangen door de termen "egp" en "egp's".

Aangezien niet in al die artikelen de te vervangen termen voorkomen, verdient het aanbeveling de bepalingen specifiek aan te wijzen waarin de termen "evp" of "evp's" voorkomen.

Bovendien moet worden opgemerkt dat in artikel 14^{duodecies} noch van de term "evp", noch van de term "evp's" gewag wordt gemaakt.

Artikel 15

10.1. Luidens het ontworpen artikel 15, § 5, van de productnormenwet hebben de processen-verbaal met betrekking tot de overtredingen van de productnormenwet, van de ter uitvoering ervan genomen besluiten, van de uitvoeringsmaatregelen genomen in het

.../...

kader van de richtlijn 2009/125/EG en van de verordeningen van de Europese Unie die opgenomen zijn in de bijlage I, bewijskracht (lees: bewijswaarde) 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 ⁽⁷⁾.

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.

10.2. Nog in het ontworpen artikel 15, § 5, van de productnormenwet 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. De Raad van State neemt aan dat een overschrijding van die termijn bijgevolg niet de nietigheid van het proces-verbaal tot gevolg heeft, 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 ⁽⁸⁾.

⁽⁷⁾ Zie bijvoorbeeld GwH, nr. 40/2000, 6 april 2000, B.14.1 en GwH, nr. 16/2001, 14 februari 2001, B.12.1

⁽⁸⁾ 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, 1374.

Artikel 17

11. Een aantal bepalingen van de verordeningen waaraan uitvoering wordt gegeven, en waarvan de niet-naleving bij de ontworpen bepalingen van artikel 17 van de productnormenwet strafbaar wordt gesteld, bevatten niet alleen verplichtingen voor de burgers en ondernemingen, maar ook bijvoorbeeld voor de Europese Commissie en de betrokken nationale instanties ⁽⁹⁾.

Het legaliteitsbeginsel in strafzaken vereist, zoals gezegd (opmerking 4.2), dat de strafwet moet worden geformuleerd in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen. Er mag geen onduidelijkheid bestaan in hoofde van wie een bepaald gedrag strafbaar is.

Uit de context van de verordeningen vloeit voort dat enkel de verplichtingen voor de betrokken burgers en ondernemingen strafbaar worden gesteld. In het licht van het legaliteitsbeginsel in strafzaken zou deze strafbaarstelling in het ontwerp dan ook specifiekere moeten worden geformuleerd.

Afkondigingsformule

12. De afkondigingsformule is voorbarig en dient te worden weggelaten uit het ontwerp.

⁽⁹⁾ Zie bijv. artikel 7, lid 7, van verordening (EG) nr. 689/2008.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	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

P. LEMMENS

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.120/3
DU 4 MAI 2010

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 14 avril 2010, 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 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 ⁽¹⁾ et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de modifier 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 (ci-après: la loi relative aux normes de produits).

Le projet vise avant tout à prévoir des sanctions pénales pour les infractions des dispositions du règlement (CE) n/ 689/2008 ⁽²⁾, du règlement (CE) n/ 1272/2008 ⁽³⁾ et du règlement (CE) n/ 1102/2008 ⁽⁴⁾, pour autant que ces dispositions relèvent de la compétence fédérale en matière de normes de produits, au sens de l'article 6, § 1^{er}, II,

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

⁽²⁾ Règlement (CE) n/ 689/2008 du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 2008 concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux.

⁽³⁾ Règlement (CE) n/ 1272/2008 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2008 relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, modifiant et abrogeant les directives 67/548/CEE et 1999/45/CE et modifiant le règlement (CE) n/ 1907/2006.

⁽⁴⁾ Règlement (CE) n/ 1102/2008 du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2008 relatif à l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et au stockage en toute sécurité de cette substance.

alinéa 2, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. L'objectif est aussi de pourvoir à l'exécution de l'article 18 du règlement (CE) n/ 689/2008, de l'article 47 du règlement (CE) n/1272/2008 et de l'article 7 du règlement (CE) n/ 1102/2008.

Le projet tend, par ailleurs, en ce qui concerne l'autorité fédérale, à transposer en droit interne la directive 2009/125/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, le projet vise notamment à fixer des peines sanctionnant les infractions aux dispositions du règlement (CE) n/ 689/2008, du règlement (CE) n/ 1272/2008 et du règlement (CE) n/ 1102/2008, pour autant que ces dispositions relèvent de la compétence fédérale en matière de normes de produits.

4.1. En ce qui concerne le règlement (CE) n/ 1272/2008, la question se pose de savoir si les dispositions de ce règlement, dont l'infraction est sanctionnée par la loi dont le projet est à l'examen, sont effectivement toutes des dispositions qui peuvent être considérées comme ayant trait aux normes de produits ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ Les normes de produits peuvent être définies comme "des règles qui déterminent de manière contraignante les conditions auxquelles un produit doit satisfaire, lors de la mise sur le marché, entre autres en vue de la protection de l'environnement. Elles fixent notamment des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou de nuisance à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit et peuvent contenir des spécifications quant aux propriétés, aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits" (C.C., 2 février 1995, n/ 4/95, B.5.3, n/6/95, B.1.3, n/ 7/95, B.2.3, n/ 8/95, B.2.3, n/ 9/95, B.2.3 et n/ 10/95, B.1.3; C.C., 15 janvier 2009, n/ 2/2009, B.5.4). Dans le même sens: commentaire sur la proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, qui a introduit la notion de "normes de produits" à l'article 6, § 1^{er}, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n/ 558/1, p. 17, et rapport de la commission de la chambre, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-93, n/ 1063/7, pp. 35 et 43.

4.1.1. À titre d'exemple, il peut être fait référence à l'article 48, paragraphes 1 et 2, du règlement (CE) n° 1272/2008, dont l'infraction est sanctionnée par l'article 17, § 2, 8/, en projet de la loi relative aux normes de produits (article 17, 5/, du projet).

Cet article 48, paragraphes 1 et 2, impose des obligations en matière de publicité. L'article 48 ne contient toutefois pas de dispositions pouvant être considérées comme ayant trait aux normes de produits. Il y a plutôt lieu de les qualifier comme des dispositions relatives à la protection du consommateur.

Si le projet vise exclusivement à fixer des peines sanctionnant les infractions aux dispositions du règlement (CE) n° 1272/2008 pour autant que ces dispositions relèvent de la compétence fédérale en matière de normes de produits, il y a lieu de retirer l'article 48 de l'article 17, § 2, 8/, en projet de la loi relative aux normes de produits.

4.1.2. Mieux vaudrait que les auteurs soumettent le projet à un nouvel examen, afin de vérifier si la loi en projet n'incrimine pas les infractions à des dispositions qui, bien qu'elles relèvent de la compétence de l'autorité fédérale, ne sont pas des normes de produits.

4.2. Le règlement (CE) n° 1102/2008 règle l'interdiction des exportations de mercure métallique et de certains composés et mélanges de mercure et le stockage en toute sécurité de cette substance.

L'article 17, § 2, 9/, en projet de la loi sur les normes de produits (article 17, 5/, du projet) sanctionne la violation de l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n° 1102/2008.

Selon l'article 5, paragraphe 3, précité, les importateurs, les exportateurs ou les exploitants des activités visés à l'article 2, selon le cas, communiquent au plus tard le 1^{er} juillet 2012 à la Commission et aux autorités compétentes les données suivantes:

- a) les volumes, les prix, le pays d'origine et le pays de destination ainsi que l'utilisation prévue du mercure métallique entrant dans la Communauté;

.../...

- b) les volumes, le pays d'origine et le pays de destination du mercure métallique considéré comme un déchet qui fait l'objet d'échanges transfrontaliers au sein de la Communauté.

Les activités visées à l'article 2 du règlement (CE) n/ 1102/2008 concernent cependant le traitement de déchets, matière pour laquelle les régions sont compétentes en vertu de l'article 6, § 1^{er}, II, alinéa 1^{er}, 2/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il appartient donc aux régions de prévoir les sanctions pour cette partie de l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n/ 1102/2008.

Étant donné que les sanctions pour les infractions à l'article 5, paragraphe 3, du règlement (CE) n/ 1102/2008 seront imposées tant par l'autorité fédérale que par les régions, l'infraction à une même disposition réglementaire pourra dans certains cas tomber sous le coup de deux dispositions pénales, selon que le comportement sera examiné sous l'angle de la normalisation de produits ou du point de vue de la gestion des déchets.

Pareille situation soulève des questions du point de vue du principe de la légalité des peines, consacré notamment par les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution et par l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Selon ce principe, la loi pénale doit être formulée en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, afin que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement si ce comportement est punissable ou non⁽⁶⁾. On peut douter du fait que les citoyens et les entreprises soient en mesure de déterminer s'ils tombent ou non sous l'application de la loi en projet. Pour ce seul motif déjà, l'article 17, § 2, 9/, en projet devrait être précisé.

En outre, pour juger une infraction à la disposition précitée du règlement, 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 (celle fixée par l'autorité fédérale ou celle fixée par une région) pour quel comportement. Il serait cependant préférable que ce ne soit pas le juge pénal, mais les législateurs compétents qui indiquent clairement quelle peine appliquer à quel comportement.

⁽⁶⁾ C.C., n/ 114/98, 18 novembre 1998, B.3; C.C., n/ 137/2005, 19 juillet 2005, B.4; C.C., n/ 37/2010, 22 avril 2010, B.9.

Enfin, il ne faut pas perdre de vue qu'une intervention unilatérale de l'autorité fédérale et des régions, chacune dans le cadre de sa propre compétence, peut conduire à ce que ces autorités prévoient des peines différentes pour des comportements qui, dans le droit européen, relèvent d'une seule et même disposition réglementaire. On peut se demander si des dispositions pénales divergentes ne font pas obstacle à une politique pénale efficace pour réprimer des infractions au règlement précité.

Pour tous ces motifs, mieux vaudrait que l'autorité fédérale et les régions harmonisent les sanctions imposées pour des comportements (ou des aspects de comportements) qui relèvent de la compétence de plus d'un législateur. À cet égard, il faudrait tendre vers une réglementation aussi compréhensible que possible pour les citoyens et les entreprises. Cet objectif pourrait notamment être atteint par la conclusion d'un accord de coopération.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Article 3

5. Dans la phrase liminaire de l'article 3, on remplacera les mots "de la même loi" par les mots "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".

Article 4

6. À l'article 14^{ter}, 1/, en projet, les mots "par la présente directive" seront remplacés par les mots "par le présent chapitre".

7. À l'article 4, 4/, on écrira "supprimé" au lieu d' "abrogé".

Cette observation peut, être réitérée *mutatis mutandis*, pour les articles 5, 6, 1/ et 2/, 7, 2/, 8, 9, 1/ et 2/, et 13, § 1^{er}, 2/.

8. L'article 4, 6/, 7/ et 8/, fait référence à des directives de l'Union européenne.

En ce qui concerne ces dispositions, il y a lieu d'observer que la méthode qui consiste à "légiférer par référence" aux prescriptions de directives est inadmissible pour des motifs de légistique.

Il suit des caractéristiques d'une directive UE que ce n'est pas la directive même, en principe, mais les normes de droit interne qui en transposent les dispositions dans l'ordre juridique national qui y seront applicables.

Par conséquent, les références aux directives seront remplacées par des références aux prescriptions de droit interne ayant transposé ces directives dans l'ordre juridique interne. Si ces directives n'ont pas encore été transposées complètement, les prescriptions visées de celles-ci devront être transposées dans le projet même.

Article 14

9. L'article 14 a pour objet de remplacer, dans les articles 14^{ter} à 14^{duodecies} ainsi que dans les annexes I à V, les termes "produit consommateur d'énergie" et "produits consommateurs d'énergie" par les termes "produit lié à l'énergie" et "produits liés à l'énergie".

Étant donné que les termes à remplacer n'apparaissent pas dans tous ces articles, mieux vaudrait désigner spécifiquement les dispositions dans lesquelles figurent les termes "produit consommateur d'énergie" et "produits consommateurs d'énergie".

De plus, force est de constater que l'article 14*duodecies* ne fait mention ni du terme "produit consommateur d'énergie" ni du terme "produits consommateurs d'énergie".

Article 15

10.1. Selon l'article 15, § 5, en projet de la loi normes de produits, les procès-verbaux dressés au sujet des infractions à la loi normes de produits, à ses arrêtés d'exécution, aux mesures d'exécution prises dans le cadre de la Directive 2009/125/CE et aux règlements de l'Union européenne figurant à l'annexe 1, font foi jusqu'à preuve du contraire (lire: ont valeur probante).

La Cour constitutionnelle a souligné qu'une telle règle constitue une exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut en tant que simple renseignement et dès lors aussi 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 résulte de cette exception doit être raisonnablement justifiée et les droits du prévenu ne doivent pas être restreints de manière disproportionnée ⁽⁷⁾.

Mieux vaudrait donc justifier, dans l'exposé des motifs, l'octroi d'une valeur probante particulière aux procès-verbaux visés à l'article 15, § 5, en projet.

10.2. L'article 15, § 5, en projet de la loi relative aux normes de produits dispose qu'une copie du procès-verbal "est transmise au contrevenant dans les trente jours suivant la date de la constatation".

⁽⁷⁾ Voir par exemple C.C., n/ 40/2000, 6 avril 2000, B.14.1 et C.C., n/ 16/2001, 14 février 2001, B.12.1.

Le projet ne prévoit pas de sanction au cas où la copie du procès-verbal n'est pas transmise dans le délai fixé. Le Conseil d'État suppose donc que le dépassement de ce délai n'entraîne pas la nullité du procès-verbal, mais seulement la perte de sa valeur probante particulière, si bien que le procès-verbal ne vaudra plus que comme simple renseignement et que le juge en appréciera librement la valeur probante ⁽⁸⁾.

Article 17

11. Un certain nombre de dispositions réglementaires qui sont mis en oeuvre et dont le non-respect est réprimé par les dispositions en projet de l'article 17 de la loi relative aux normes de produits, contiennent non seulement des obligations pour les citoyens et les entreprises, mais aussi, par exemple, pour la Commission européenne et les autorités nationales désignées ⁽⁹⁾.

Pour rappel (observation 4.2.), le principe de la légalité des peines implique que la loi pénale soit formulée en des termes suffisamment précis, clairs et garantissant la sécurité juridique. Il ne peut y avoir d'incertitude sur celui dont un certain comportement est punissable.

Il ressort du contexte des règlements que seules les obligations imposées aux citoyens et aux entreprises concernés sont sanctionnées. À la lumière du principe de la légalité des peines, cette incrimination devrait dès lors être formulée plus spécifiquement dans le projet.

⁽⁸⁾ A. DE NAUW, "Naar een economisch strafprocesrecht?", dans *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, 1374.

⁽⁹⁾ Voir par exemple l'article 7, paragraphe 7, du règlement (CE) n° 689/2008.

Formule de promulgation

12. La formule de promulgation est prématurée et doit être omise.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LEMMENS,	président de chambre,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	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. B. SEUTIN.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

P. LEMMENS