

KONINKRIJK BELGIË  
-----

ADVIES 48.707/1/V  
VAN 7 SEPTEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE  
-----

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 3 september 2010 door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Leefmilieu, Energie, Waterbeleid, Stadsvernieuwing, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en Huisvesting verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "betreffende de toepasselijke sancties in het geval van niet-naleving van de 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)", heeft het volgende advies gegeven:

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

- "• le projet d'ordonnance met en œuvre le règlement REACH concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques qui est d'application depuis le 1<sup>er</sup> juin 2008;
- la Commission européenne a assigné le 21 mai 2010 la Belgique devant la Cour de Justice de l'Union européenne pour défaut de mise en œuvre des obligations en matière de sanctions de ce règlement;
- l'adoption très rapide de cette ordonnance permettra d'éviter une condamnation de la Belgique".

\*

\*   \*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond <sup>(1)</sup>, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

\*

\*   \*

### STREKKING VAN HET VOORONTWERP

3. In 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

---

<sup>(1)</sup> Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

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

Bij artikel 126 van de REACH-verordening wordt aan de lidstaten opgedragen om de sancties vast te stellen die van toepassing zijn op schendingen van die 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.

Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe, wat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreft, uitvoering te geven aan artikel 126 van de REACH-verordening.

#### BEVOEGDHEID

4. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, naar aanleiding van andere ontwerpen strekkende tot de uitvoering van artikel 126 van de REACH-verordening reeds heeft opgemerkt <sup>(2)</sup>, bevat die verordening bepalingen die, naargelang de invalshoek waaruit ze worden bekeken, verband houden met de bevoegdheid van de federale

---

<sup>(2)</sup> Advies 45.900/3 van 10 februari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 10 september 2009 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 (*Parl. St.*, Kamer, DOC 52 2093/001, pp. 22-33); advies 46.246/3 van 7 april 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2009 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging van diverse andere besluiten, advies 48.296/2/4 van 14 juni 2010 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het programmadecreet van het Waalse Gewest van 22 juli 2010 "portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics" (*Doc. parl.*, W. Parl., 2009-2010, nr. 203/1, pp. 41-56).

overheid of met die van de gewesten. Bij die gelegenheid werd, enerzijds, de noodzaak beklemtoond om de strafbaarstelling van die bepalingen te harmoniseren, wat kan worden gerealiseerd door het sluiten van een samenwerkingsakkoord met toepassing van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, en, anderzijds, erop gewezen dat in ieder geval de strafbaarstelling zo dient te worden geformuleerd dat enkel gedragingen worden beoogd waarvan de regeling tot de bevoegdheid van de betrokken overheid behoort.

Hetzelfde kan worden herhaald ten aanzien van het voorgelegde voorontwerp.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Artikelen 2 en 4

5. Krachtens artikel 2 van het ontwerp wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot twaalf maanden <sup>(3)</sup> en met een geldboete van 2,5 tot 25.000 euro, of met één van die straffen, hij die opzettelijk of door een gebrek aan voorzorg of voorzichtigheid één van de in dat artikel opgesomde bepalingen van de REACH-verordening overtreedt.

Die strafbaarstelling heeft betrekking op onderling zeer verschillende gedragingen, zodat de vraag kan rijzen of ze verenigbaar is met het gelijkheidsbeginsel, met het beginsel van de evenredigheid van de straffen, dat inhoudt dat de zwaarte van de opgelegde straf in verhouding dient te staan met de ernst van de strafbaar gestelde feiten, en met het mede uit het legaliteitsbeginsel in strafzaken voortvloeiende vereiste van de voorzienbaarheid van de straffen. De stellers van het ontwerp zullen de ontworpen regeling op dat punt aan een nieuw onderzoek dienen te onderwerpen <sup>(4)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> Vraag is of geen gevangenisstraf van één jaar (die 365 dagen duurt) wordt beoogd in plaats van een gevangenisstraf van twaalf maanden (die 360 dagen duurt - zie bijvoorbeeld Cass., 9 oktober 2001, P000026N en Cass., 5 juni 2007, P.07.0121.N).

<sup>(4)</sup> In dit verband kan erop worden gewezen dat zowel in de wet van 21 december 1998 (artikel 17) als in het decreet van het Waalse Gewest van 22 juli 2010 (artikel 61) wel in een differentiatie op het vlak van de strafmaat wordt voorzien.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van het ontworpen artikel 33, 16/, van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de opsporing, de vaststelling, de vervolging en de bestrafing van misdrijven inzake leefmilieu (artikel 4 van het ontwerp).

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                                     |                                     |
|----------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| de Heren | J. SMETS,                           | staatsraad, voorzitter,             |
|          | E. BREWAEYS,<br>W. VAN VAERENBERGH, | staatsraden,                        |
|          | M. RIGAUX,                          | assessor 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 48.707/1/V  
DU 7 SEPTEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Environnement, de l'Énergie, de la Politique de l'Eau, de la Rénovation urbaine, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et du Logement, le 3 septembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet d'ordonnance "relative aux sanctions applicables en cas de violation du 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)", a donné l'avis suivant:

1. Suivant l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance que

- "• le projet d'ordonnance met en œuvre le règlement REACH concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques qui est d'application depuis le 1<sup>er</sup> juin 2008;
- la Commission européenne a assigné le 21 mai 2010 la Belgique devant la Cour de Justice de l'Union européenne pour défaut de mise en œuvre des obligations en matière de sanctions de ce règlement;
- l'adoption très rapide de cette ordonnance permettra d'éviter une condamnation de la Belgique".

\*

\*      \*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique <sup>(1)</sup> ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

\*

\*      \*

### PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

3. Le règlement (CE) n/ 1907/2006 du Parlement 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

---

<sup>(1)</sup> S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par "fondement juridique" la conformité aux normes supérieures.

(ci-après: le règlement REACH) comporte des dispositions qui sont applicables à la fabrication, à la mise sur le marché ou à l'utilisation de substances chimiques telles quelles ou contenues dans des mélanges ou des articles et à la mise sur le marché des mélanges (article 1<sup>er</sup>, paragraphe 2).

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

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de donner exécution à l'article 126 du règlement REACH en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

### COMPÉTENCE

4. Comme le Conseil d'État, section de législation, l'a déjà observé en relation avec d'autres projets visant à donner exécution à l'article 126 du règlement REACH <sup>(2)</sup>, ce règlement comporte des dispositions qui, en fonction de l'angle selon lequel on les analyse, relèvent de la compétence de l'autorité fédérale ou de celle des régions. À cette occasion, il a, d'une part, insisté sur la nécessité d'harmoniser l'incrimination des infractions à ces dispositions, ce qui peut se faire en concluant un accord de coopération en application de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes

---

<sup>(2)</sup> Avis 45.900/3 du 10 février 2009 sur un avant-projet de loi devenu la loi du 10 septembre 2009 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 (*Doc. parl.*, Chambre, DOC 52 2093/001, pp. 22-33); avis 46.246/3 du 7 avril 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 avril 2009 "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en tot wijziging van diverse andere besluiten", avis 48.296/2/4 du 14 juin 2010 sur un avant-projet devenu le décret-programme de la Région wallonne du 22 juillet 2010 portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics (*Doc. parl.*, Parl. w., 2009-2010, n/ 203/1, pp. 41-56).

institutionnelles et, d'autre part, souligné qu'en toute hypothèse, il y avait lieu de formuler l'incrimination de manière à ne viser que les comportements dont la réglementation relève de la compétence de l'autorité concernée.

L'avant-projet à l'examen peut donner lieu à la même observation.

### EXAMEN DU TEXTE

#### Articles 2 et 4

5. En vertu de l'article 2, toute personne qui ne respecte pas, de manière délibérée ou par défaut de précaution ou de prudence, une des prescriptions du règlement REACH que ce même article énumère, est passible d'un emprisonnement de huit jours à douze mois <sup>(3)</sup> et d'une amende de 2,5 à 25.000 euros, ou d'une de ces peines seulement.

Cette incrimination vise des comportements très variés, de sorte qu'on peut se demander si elle se concilie avec le principe d'égalité et avec celui de la proportionnalité des peines, qui implique que le taux de la peine infligé doit être proportionnel à la gravité des faits érigés en infraction ainsi qu'avec l'impératif de la prévisibilité des sanctions découlant notamment du principe de la légalité des peines. Les auteurs du projet devront soumettre le régime en projet à un nouvel examen sur ce point <sup>(4)</sup>.

Une même observation s'applique à l'égard de l'article 33, 16/, en projet, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions en matière d'environnement (article 4 du projet).

-----

---

<sup>(3)</sup> La question se pose de savoir si on ne vise pas une peine de prison d'un an (qui dure 365 jours) plutôt qu'une peine de prison de douze mois (qui dure 360 jours - voir par exemple, Cass., 9 octobre 2001, P000026N et Cass., 5 juin 2007, P.07.0121.N).

<sup>(4)</sup> À cet égard, on peut souligner qu'aussi bien la loi du 21 décembre 1998 (article 17) que le décret de la Région wallonne du 22 juillet 2010 (article 61) prévoient bien une différenciation en ce qui concerne le taux de la peine.

La chambre était composée de

|           |                                     |                                         |
|-----------|-------------------------------------|-----------------------------------------|
| Messieurs | J. SMETS,                           | conseiller d'État, président,           |
|           | E. BREWAEYS,<br>W. VAN VAERENBERGH, | conseillers d'État,                     |
|           | M. RIGAUX,                          | assesseur 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. J. SMETS.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS