



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 74.397/1
van 27 oktober 2023

avis 74.397/1
du 27 octobre 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van
koninklijk [besluit] van
03 juni 2020 (...) tot wijziging
van het koninklijk besluit van
19 maart 2004 houdende
productnormen voor
voertuigen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
03 juin 2020 modifiant l'arrêté
royal du 19 mars 2004 portant
normes de produit de
véhicules'

Op 29 augustus 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van zestig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van koninklijk [besluit] van 03 juni 2020 (...) tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 maart 2004 houdende productnormen voor voertuigen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 oktober 2023.

*

Le 29 août 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement à communiquer un avis dans un délai de soixante jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 03 juin 2020 modifiant l'arrêté royal du 19 mars 2004 portant normes de produit de véhicules’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 19 octobre 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Brecht STEEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 octobre 2023.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de omzetting in de interne regelgeving van de gedelegeerde richtlijn (EU) 2023/544 van de Commissie van 16 december 2022 ‘tot wijziging van Richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de vrijstellingen voor het gebruik van lood in aluminiumlegeringen voor verwerkingsdoeleinden, in koperlegeringen en in bepaalde batterijen’. Daartoe wordt bijlage II bij het koninklijk besluit van 3 juni 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 maart 2004 houdende productnormen voor voertuigen’¹ gewijzigd.

Het tot stand te brengen koninklijk besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juni 2023.

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 5, § 1, eerste lid, 1° en 3°, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’. In deze bepalingen wordt aan de Koning de bevoegdheid verleend om, teneinde het leefmilieu, de volksgezondheid of de werknemers te beschermen en duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen, maatregelen te nemen om “het op de markt brengen van een product te regelen, op te schorten of te verbieden” en “de eigenschappen, samenstelling, verpakking, presentatie en conditionering van een product met het oog op het op de markt brengen ervan, te reglementeren en de wijze te bepalen waarop bewezen of te kennen moet worden gegeven dat aan deze regels voldaan wordt”.

ALGEMENE OPMERKING

3. Het ontwerp strekt ertoe om bijlage II bij het koninklijk besluit van 3 juni 2020 te wijzigen overeenkomstig de bij het ontwerp gevoegde bijlage. Het koninklijk besluit van 3 juni 2020 heeft evenwel geen bijlage II. Daarnaast dient vastgesteld te worden dat het koninklijk besluit van 3 juni 2020 een wijzigend besluit betreft dat al in werking is getreden en bijgevolg is uitgewerkt.² De ontworpen wijzigingen kunnen derhalve niet meer worden aangebracht in het koninklijk besluit van 3 juni 2020, doch moeten worden aangebracht in het koninklijk besluit van 19 maart 2004 ‘houdende productnormen voor voertuigen’³ zoals dit door het koninklijk besluit van 3 juni 2020 werd gewijzigd.

Indien het de bedoeling is van de stellers van het ontwerp om zich te aligneren met de werkwijze die wordt gehanteerd in de om te zetten richtlijn, dient bijlage I bij het koninklijk

¹ Volledigheidshalve moet erop worden gewezen dat het opschrift van het koninklijk besluit van 3 juni 2020 in de Nederlandse tekst van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, telkens foutief wordt aangehaald (zie het opschrift, het tweede lid van de aanhef, en artikel 2).

² Zie *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 128, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

³ Met het koninklijk besluit van 19 maart 2004 werden onder meer bepalingen van richtlijn 2000/53/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 september 2000 ‘betreffende autowrakken’ in het interne recht omgezet.

besluit van 19 maart 2004 te worden vervangen. Deze bijlage vermeldt de materialen en onderdelen die zijn vrijgesteld van de toepassing van artikel 3, § 1, van het laatstgenoemde koninklijk besluit waarin wordt bepaald dat het verboden is nieuwe voertuigen, voertuigonderdelen en -materialen die lood, kwik, cadmium of zeswaardig chroom bevatten, in België op de markt te brengen. In artikel 3, § 2, van hetzelfde koninklijk besluit, wordt bepaald dat het verbod, bedoeld in paragraaf 1 van dat artikel, niet geldt voor de voertuigonderdelen en -materialen, vermeld in bijlage I bij hetzelfde koninklijk besluit en voor de nieuwe voertuigen die deze materialen en onderdelen bevatten, mits de desbetreffende bepalingen van die bijlage worden nageleefd.

Aangezien het ontworpen besluit dient te worden geconcipieerd als een wijzigend besluit van het koninklijk besluit van 19 maart 2004, zal de redactie ervan op diverse punten moeten worden aangepast zoals hierna wordt aangegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Rekening houdend met de algemene opmerking onder randnummer 3 moet het opschrift van het ontwerp worden aangepast als volgt:

“Ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 maart 2004 houdende productnormen voor voertuigen”.

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp moet het opschrift van de wet van 21 december 1998 uiteraard correct worden vermeld. Het opschrift luidt: “Wet van 21 december 1998 betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers”.

6. In het tweede lid van de aanhef moet worden verwezen naar het koninklijk besluit van 19 maart 2004 in plaats van naar het wijzigende koninklijk besluit van 3 juni 2020.

7. In het zesde tot het achtste lid van de aanhef wordt gerefereerd aan de advisering door de Raad van State, afdeling Wetgeving. Deze drie leden dienen, op de gebruikelijke wijze, te worden vervangen door één enkel lid, luidende:

“Gelet op advies 74.397/1 van de Raad van State, gegeven op 27 oktober 2023, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Artikel 1

8. Artikel 1 van het ontwerp bestaat uitsluitend uit een vermelding van de gedelegeerde richtlijn (EU) 2023/544 van de Commissie van 16 december 2022. Die vermelding moet derhalve niet worden genummerd. Het volstaat om artikel 1 van het ontwerp te laten aanvangen als volgt: “Dit besluit voorziet in de omzetting van de gedelegeerde richtlijn (EU) 2023/544 van de Commissie van 16 december 2022 tot wijziging van ...”.

Artikel 2

9. Artikel 2 van het ontwerp en de redactie van de bijlage dienen te worden aangepast rekening houdend met hetgeen onder randnummer 3 is opgemerkt.

Artikel 3

10. Luidens artikel 3 van het ontwerp heeft het tot stand te brengen koninklijk besluit uitwerking met ingang van 1 juni 2023 (niet: treedt in werking met ingang van). Dit is de uiterste omzettingsdatum voor de gedelegeerde richtlijn (EU) 2023/544.⁴

Er moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht, namelijk ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt. Dit impliceert ook dat voor de terugwerkende kracht een verantwoording moet kunnen worden geboden die verder reikt dan een loutere verwijzing naar het tijdstip vanaf wanneer de betrokken richtlijn toepassing dient te vinden in het interne recht.⁵ Een retroactieve omzetting van een richtlijn is immers niet mogelijk indien niet voldaan is aan de voornoemde internrechtelijke voorwaarden met betrekking tot de terugwerkende kracht. Het staat aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of dergelijke verantwoording wel degelijk mogelijk is voor de ontworpen regeling in al haar onderdelen, inclusief de ontworpen wijzigingen van de betrokken bijlage in zover die neerkomen op een verstrenging van de bestaande regeling.

Aangezien de naleving van de uitvoeringsbesluiten van de wet van 21 december 1998 volgens artikel 17, § 1, eerste lid, 1°, van die wet strafrechtelijk wordt afgedwongen, moeten de stellers van het ontwerp er bovendien over waken dat de terugwerkende kracht niet leidt tot een retroactieve verhoging van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, terwijl

⁴ Zie artikel 2, lid 1, van die richtlijn.

⁵ Zie bvb. ook adv.RvS 70.880/1 van 31 januari 2022 over een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot de wet van 19 juni 2022 ‘houdende diverse bepalingen inzake de detachering van bestuurders in de sector van het wegvervoer’ (Parl.St. Kamer 2021-22, nr. 55-2687/1, 79-80).

eventuele verminderingen van die strafrechtelijke aansprakelijkheid overeenkomstig artikel 15, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten moeten worden toegepast met terugwerkende kracht.

Bijlage

11. Afgezien van de algemene opmerking die onder randnummer 3 is geformuleerd, moet aan de ontworpen bijlage op een legistiek-correcte wijze vorm worden gegeven. Dat houdt in dat de bijlage door een nauwkeurig opschrift moet worden voorafgegaan en dat aan het einde van de bijlage moet worden geschreven “Gezien om gevoegd te worden bij Ons besluit van ...”).⁶

*

⁶ I.v.m. de opmaak van bijlagen kan onder meer worden verwezen naar de in voetnoot 2 vermelde handleiding inzake wetgevingstechniek, aanbevelingen 169 e.v.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer en droit interne la directive déléguée (UE) 2023/544 de la Commission du 16 décembre 2022 'modifiant la directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les exemptions relatives à l'utilisation de plomb dans les alliages d'aluminium destinés à l'usinage, dans les alliages de cuivre et dans certaines batteries'. Pour ce faire, il modifie l'annexe II de l'arrêté royal du 3 juin 2020 'modifiant l'arrêté royal du 19 mars 2004 portant normes de produit de véhicules' ¹.

L'arrêté royal à élaborer produit ses effets le 1^{er} juin 2023.

2. Le dispositif en projet trouve un fondement juridique dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o et 3^o, 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, de la santé et des travailleurs'. Ces dispositions habilitent le Roi à prendre, afin de protéger l'environnement, la santé publique ou les travailleurs et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, des mesures en vue « de réglementer, suspendre ou interdire la mise sur le marché d'un produit » et « de réglementer les caractéristiques, la composition, l'emballage, la présentation et le conditionnement d'un produit en vue de sa mise sur le marché et de déterminer de quelle façon le respect de ces règles doit être démontré ou indiqué ».

OBSERVATION GÉNÉRALE

3. Le projet vise à modifier l'annexe II de l'arrêté royal du 3 juin 2020 conformément à l'annexe jointe au projet. L'arrêté royal du 3 juin 2020 ne comporte toutefois pas d'annexe II. En outre, il convient de constater que l'arrêté royal du 3 juin 2020 concerne un arrêté modificatif qui est déjà entré en vigueur et a par conséquent épuisé ses effets ². Les modifications en projet ne peuvent donc plus être apportées à l'arrêté royal du 3 juin 2020, mais doivent l'être à l'arrêté royal du 19 mars 2004 'portant normes de produit de véhicules' ³, tel que celui-ci a été modifié par l'arrêté royal du 3 juin 2020.

Si l'intention des auteurs du projet est de s'aligner sur le procédé utilisé dans la directive à transposer, il faudra remplacer l'annexe I de l'arrêté royal du 19 mars 2004. Cette annexe mentionne les matériaux et composants exemptés de l'application de l'article 3, § 1^{er}, de l'arrêté royal cité en dernier, lequel dispose qu'il est interdit de mettre sur le marché en Belgique des nouveaux véhicules, des matériaux et composants qui contiennent du plomb, du mercure, du cadmium ou du chrome hexavalent. L'article 3, § 2, du même arrêté royal prévoit que l'interdiction

¹ Dans un souci d'exhaustivité, il convient de souligner que dans le texte néerlandais du projet, tel qu'il est soumis pour avis, l'intitulé de l'arrêté royal du 3 juin 2020 est chaque fois cité de manière erronée (voir l'intitulé, le deuxième alinéa du préambule, et l'article 2).

² Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 128, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

³ L'arrêté royal du 19 mars 2004 a notamment transposé des dispositions de la directive 2000/53/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 septembre 2000 'relative aux véhicules hors d'usage' en droit interne.

visée au § 1^{er} de cet article ne vaut pas pour les matériaux et composants de véhicules mentionnés à l'annexe I du même arrêté royal et pour les nouveaux véhicules qui contiennent ces matériaux et composants, à condition que les dispositions concernées de cette annexe soient respectées.

L'arrêté en projet devant être conçu comme un arrêté modificatif de l'arrêté royal du 19 mars 2004, sa rédaction devra être adaptée sur plusieurs points, comme indiqué ci-après.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Compte tenu de l'observation générale formulée au point 3, il conviendra d'adapter l'intitulé du projet comme suit :

« Projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 19 mars 2004 portant normes de produit de véhicules ».

Préambule

5. Au premier alinéa du préambule du projet, il convient bien entendu de mentionner correctement l'intitulé de la loi du 21 décembre 1998. L'intitulé est le suivant : « 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, de la santé et des travailleurs ».

6. Le deuxième alinéa du préambule visera l'arrêté royal du 19 mars 2004 au lieu de l'arrêté royal modificatif du 3 juin 2020.

7. Les sixième, septième et huitième alinéas du préambule font référence à l'avis rendu par le Conseil d'État, section de législation. Ces trois alinéas devront être remplacés par un seul alinéa, rédigé d'une manière plus conforme à l'usage comme suit :

« Vu l'avis 74.397/1 du Conseil d'État, donné le 27 octobre 2023, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973; ».

Article 1^{er}

8. L'article 1^{er} du projet se limite à mentionner la directive déléguée (UE) 2023/544 de la Commission du 16 décembre 2022. Cette mention ne doit donc pas être numérotée. Il suffit de

rédiger le début de l'article 1^{er} du projet comme suit : « Le présent arrêté transpose la directive déléguée (UE) 2023/544 de la Commission du 16 décembre 2022 modifiant ».

Article 2

9. L'article 2 du projet et la rédaction de l'annexe devront être adaptés eu égard à l'observation formulée au point 3.

Article 3

10. Selon l'article 3 du projet, l'arrêté royal à élaborer produit ses effets le 1^{er} juin 2023 (et non : produit ses effets à partir du). C'est la date ultime de transposition pour la directive déléguée (UE) 2023/544 ⁴.

Il convient de souligner que l'attribution d'un effet rétroactif aux arrêtés n'est admissible que sous certaines conditions, à savoir lorsque la rétroactivité repose sur une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement de l'administration, et ne porte pas atteinte, en principe, à des situations acquises.

La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées. Cela implique aussi que la rétroactivité doit pouvoir être justifiée sans se limiter à faire simplement référence au moment à partir duquel la directive concernée doit être appliquée en droit interne ⁵. En effet, la transposition rétroactive d'une directive n'est pas possible si les conditions de droit interne précitées en matière de rétroactivité ne sont pas remplies. Il appartient aux auteurs du projet de vérifier si pareille justification est bel et bien possible pour le dispositif en projet dans tous ses éléments, y compris les modifications en projet de l'annexe concernée, dans la mesure où celles-ci reviennent à durcir la réglementation existante.

Dès lors que le respect des arrêtés d'exécution de la loi du 21 décembre 1998 est imposé pénalement selon l'article 17, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de cette loi, les auteurs du projet devront en outre veiller à ce que l'effet rétroactif n'aggrave pas rétroactivement la responsabilité pénale, tandis que d'éventuels allègements de cette responsabilité pénale doivent être appliqués avec effet rétroactif, conformément à l'article 15, paragraphe 1, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁴ Voir l'article 2, paragraphe 1, de cette directive.

⁵ Voir par exemple aussi l'avis C.E. 70.880/1 du 31 janvier 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juin 2022 'portant diverses dispositions concernant le détachement de conducteurs dans le domaine du transport routier' (*Doc. parl.* Chambre 2021-22, n° 55-2687/1, pp. 79-80).

Annexe

11. Outre l'observation générale formulée au point 3, il y a lieu de concrétiser l'annexe en projet conformément aux règles de la légistique. Cela implique que l'annexe devra être précédée d'un intitulé précis et qu'il faut écrire à la fin de celle-ci « Vu pour être annexé à Notre arrêté du ... »⁶.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁶ Concernant l'élaboration des annexes, on se reportera notamment au Code de légistique, mentionné dans la note de bas de page 2, recommandations 169 et suiv.