KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 14 augustus 1996 door de Staatssecretaris voor Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende het toelaatbare geluidsvermogensniveau van gazonmaaimachines", heeft op 14 januari 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Environnement, le 14 août 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au niveau de puissance acoustique admissible des tondeuses à gazon", a donné le 14 janvier 1997 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe - rekening houdend met de gewijzigde internrechtelijke bevoegdheidsverdeling terzake - uitvoering te geven aan de richtlijn 84/538/EEG van de Raad van 17 september 1984 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen der Lid-Staten inzake het toelaatbare geluidsvermogensniveau van gazonmaaimachines, gewijzigd bij de richtlijnen 87/252/EEG van 7 april 1987, en 88/180/EEG en 88/181/EEG van 22 maart 1988.

Daartoe beoogt het ontwerp, eensdeels, de normen vast te stellen inzake maximaal toelaatbare geluidshinder welke mag worden veroorzaakt door gazonmaaimachines en, anderdeels, de nadere regelen te bepalen in verband met de proeven die deze machines moeten ondergaan alvorens zij in de handel mogen worden gebracht, alsmede de nadere regelen in verband met de merktekens die op de machines moeten worden aangebracht voordat ze te koop worden aangeboden.

Het ontworpen besluit zal in de plaats komen van de regelingen welke - op grond van de voorheen geldende bevoegdheidsverdelende regels (zie infra) - werden vast-gesteld door de federale overheid, eensdeels, en door de gewestoverheden, anderdeels. Artikel 8 van het ontwerp voorziet in de opheffing van die regelingen, met name van het koninklijk besluit van 1 juli 1986 betreffende het toelaatbare geluidsvermogensniveau van gazonmaaimachines, het besluit van de Waalse Gewestexecutieve van 19 september 1989 betreffende het toelaatbare geluidsvermogensniveau van

gazonmaaimachines, het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Executieve van 16 mei 1991 betreffende het toelaatbare geluidsvermogensniveau van gazonmaaimachines en de artikelen 41, 42, 43, 45 en 46 van het besluit van de Vlaamse regering van 30 juli 1992 tot vaststelling van maatregelen ter bestrijding van geluidshinder veroorzaakt door bouwmaterieel en bouwmachines.

2.1. Oorspronkelijk bepaalde artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dat de gewesten bevoegd waren voor "de bescherming van het leefmilieu, met eerbiediging van de wettelijke algemene en sectoriële normen (die tot de bevoegdheid van de nationale overheid bleven behoren)".

Op grond van die bepaling werd het hiervoren vermelde koninklijk besluit van 1 juli 1986 vastgesteld tot omzetting van de voornoemde richtlijn 84/538/EEG.

2.2. Na de wijziging van het voornoemde artikel 6, § 1, II, 1°, bij de bijzondere wet van 8 augustus 1988, waren de gewesten bevoegd voor "de bescherming van het leefmilieu met inbegrip van de algemene en sectoriële normen, met eerbiediging van de algemene en sectoriële normen vastgesteld door de nationale overheid wanneer er geen Europese normen bestaan".

Overeenkomstig die bevoegdheidsverdeling stelden de gewestregeringen, ter omzetting van de

richtlijn 84/538/EEG, de voornoemde besluiten van 19 september 1989, 16 mei 1991 en 30 juli 1992 vast.

2.3. Sedert de wijziging van artikel 6, § 1, II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bij de bijzondere wet van 16 juli 1993, blijft "de bescherming van het leefmilieu" en inzonderheid "de strijd tegen de geluidshinder" in beginsel zaak van de gewesten (artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1°). Op die principiële bevoegdheid van de gewesten wordt evenwel, luidens het tweede lid, 1°, van dat artikel 6, § 1, II, ten behoeve van de federale overheid een uitzondering gemaakt wat "het vaststellen van de productnormen" betreft.

Opdat de federale overheid bevoegd zou zijn om de voor advies voorgelegde regeling vast te stellen, moeten bijgevolg de ontworpen bepalingen kunnen worden aangemerkt als "productnormen" in de zin van die bijzondere wetsbepaling.

Blijkens de parlementaire voorbereiding van het voornoemde artikel 6, § 1, II, tweede lid, 1°, dienen in het algemeen als productnormen te worden aangemerkt "normen die bepalen welk niveau van verontreiniging of hinder niet mag worden overschreden in de samenstelling of bij de emissie van een product, of die specificaties bevatten over de eigenschappen, de wijze van gebruik, de beproevingsnormen, het verpakken, het merken, het etiketteren van producten" (1).

---

(1) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 17.

In de toelichting bij de bedoelde bijzondere wetsbepaling (1) en tijdens de verdere parlementaire voorbereiding ervan - meer bepaald bij de bespreking in de bevoegde Kamercommissie (2) - is er bij herhaling op gewezen dat als "productnormen" waarvan het vaststellen overeenkomstig die bepaling aan de federale overheid wordt voorbehouden, alleen moeten worden beschouwd voorschriften waaraan producten vanuit milieu-oogpunt moeten beantwoorden "bij het op de markt brengen". Het voorbehouden van de bevoegdheid inzake productnormen aan de federale overheid is immers precies verantwoord door de noodzaak om de Belgische economische en monetaire unie te vrijwaren (3) en obstakels voor het vrij verkeer van goederen tussen de gewesten uit de weg te ruimen (4).

In verband met het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen milieuhygiënische normen waaraan producten moeten voldoen om op de markt te mogen worden gebracht (eigenlijke "productnormen" die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren) en andere milieuhygiënische normen (die tot de bevoegdheid van de gewesten behoren),

---

(1) Zelfde stuk, p. 20.

(2) Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7 , pp. 37, 38, 39, 42, 43 en 44.

(3) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-1, p. 20; en Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, p. 37.

(4) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558-5, p. 67.

kunnen inzonderheid volgende verklaringen uit de parlementaire voorbereiding worden aangehaald :

- "Zo zijn bijvoorbeeld niet alle regels met betrekking tot het gebruik en de emissie van producten als productnormen te beschouwen" (1).

- "(Maatregelen ... die ingrijpen vanaf het ogenblik waarop ... het product op de markt is gebracht ... (maken) integraal deel uit van de gewestelijke bevoegdheid ...

Daarentegen zijn voorschriften die gekoppeld zijn aan het op de markt brengen ... wel productnormen in de zin van het wetsontwerp" (2).

- "Afgezien van de specifieke toepassingen inzake milieukeuren en producttheffingen, is een productnorm een norm die voorwaarden stelt waaraan een product moet voldoen om op de markt gebracht te mogen worden.

Concreet betekent dit dat maatregelen ter bevordering van hergebruik van verpakkingen en recyclage van verpakkingsmateriaal, die ingrijpen nadat de verpakking samen met het verpakte product op de markt is gebracht, behoren tot het afvalstoffenbeleid van de gewesten. Alleen wanneer specificaties inzake de verpakkingen worden opgelegd waaraan een product moet voldoen voordat het op de markt mag worden gebracht (= beperkingen van wat op de Belgische markt verhandeld mag worden) is er sprake van een productnorm" (3).

- "Hij (de Eerste Minister) acht het verschil dat hij heeft gemaakt tussen voorwaarden die worden opgelegd voordat een product op de markt kan komen en

---

(1) Parl. St., Kamer, 1992-93, nr. 1063/7, p. 38.

(2) Zelfde stuk, p. 39.

(3) Zelfde stuk, p. 44.

maatregelen die worden genomen wanneer een product reeds op de markt is bijgevolg een duidelijker scheiding dan datgene wat de heer Denys voorstelt. Wanneer met andere woorden voorschriften inzake verpakking worden opgelegd vooraleer het product op de markt komt, gaat het om de invoering van productnormen. Al wat nadien wordt opgelegd, is een gewestelijke bevoegdheid" (1).

- "Nu wordt dus voorgesteld om in de bijzondere wet uitdrukkelijk te bepalen dat de federale overheid bevoegd is voor productnormen.

Er kan bijgevolg een duidelijker onderscheid worden gemaakt door te bepalen wie bevoegd is vóór het product in de handel komt en wie erna" (2).

In de rechtspraak van het Arbitragehof worden productnormen 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" (3).

---

(1) Zelfde stuk, p. 45.

(2) Zelfde stuk, p. 46.

(3) Arbitragehof, 2 februari 1995, nr. 4/95, overw. B.5.3, nr. 6/95, overw. B.1.3, nr. 7/95, overw. B.2.3, nr. 8/95, overw. B.2.3, nr. 9/95, overw. B.2.3, en nr. 10/95, overw. B.1.3.

Uit de omschrijving van de strekking van het ontwerp (sub 1 hiervoren) blijkt dat de ontworpen bepalingen volledig kunnen worden ingepast in die begripsomschrijving. De ontworpen regeling behoort dus tot de bevoegdheid van de federale overheid.

3.1. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 1, eerste lid, 3°, van de wet van 18 juli 1973 betreffende de bestrijding van de geluidshinder.

Luidens die bepaling "(kan) de Koning ..., ter bevordering van de gezondheid van de mens, de nodige maatregelen treffen om de geluidshinder, voortkomende van vaste of mobiele, blijvende of tijdelijke geluidsbronnen, te voorkomen of te bestrijden, en met name : ... 3° ... het te koop aanbieden, de verkoop, ... van toestellen, inrichtingen of voorwerpen regelen of verbieden, die bepaalde soorten lawaai veroorzaken of kunnen veroorzaken".

3.2. Indien wordt ingegaan op de suggestie om in het ontwerp nadere bepalingen op te nemen in verband met de erkenning van de laboratoria bedoeld in artikel 4, tweede lid (zie de opmerking bij die bepaling), biedt artikel 8 van de voornoemde wet van 18 juli 1973 rechtsgrond voor die bepalingen. Dat artikel 8 machtigt de Koning om "de voorwaarden en de procedure voor erkenning van de personen, de laboratoria of de lichamen" vast te stellen, waarvan sprake is in de artikelen 5, 6 en 7 van de wet.

4.1. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat het ontwerp werd "goedgekeurd" door de Interministeriële Conferentie Leefmilieu van 19 maart 1996. Er is bijgevolg voldaan aan het voorschrift van artikel 6, § 4, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, luidens hetwelk de gewestregeringen worden betrokken bij het ontwerpen van de federale regelingen inzake productnormen (1).

4.2. Luidens artikel 4, eerste lid, van de voornoemde wet van 18 juli 1973 moeten de koninklijke besluiten die ter uitvoering van o.m. artikel 1 van die wet worden vastgesteld, voor advies worden voorgelegd aan de Hoge Gezondheidsraad. Blijkens de aan de Raad van State verstrekte inlichtingen werd het advies over het onderhavige ontwerp gegeven op 25 oktober 1995.

5. Luidens artikel 2 van het koninklijk besluit van 24 maart 1972 betreffende de Staatssecretarissen, is de medeondertekening van de Minister waaraan de

---

(1) Luidens artikel 6 van het protocol van 12 september 1995 tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de Federale Regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen (B.S., 5 oktober 1995), heeft de betrokkenheid van de gemeenschaps- en de gewestregeringen bij de beslissingen van de federale regering, voorgeschreven door de wetten tot hervorming der instellingen of door andere wets- en reglementsbepalingen, plaats, naargelang van het geval, binnen het Overlegcomité of binnen elke bevoegde interministeriële conferentie.

Staatssecretaris is toegevoegd, vereist voor reglementaire koninklijke besluiten.

Het ontwerp dient derhalve medeondertekend te worden door de Minister van Volksgezondheid en dient bijgevolg ook door deze laatste mee te worden voorgedragen. Ook de uitvoeringsbepaling (artikel 9 van het ontwerp) moet dienovereenkomstig worden aangepast.

6. Artikel 5 van het ontwerp schrijft voor dat op bepaalde gazonmaaimachines een vermelding betreffende o.m. het gegarandeerde geluidsvermogensniveau moet worden aangebracht. Die bepaling heeft dus betrekking op de etikettering van producten als bedoeld in artikel 14 van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

De bedoelde bepaling valt derhalve onder de toepassing van artikel 124, derde lid, van de wet van 14 juli 1991, dat handelt over maatregelen die - ter uitvoering van een andere wet - op het gebied van onder meer hoofdstuk II van de wet van 14 juli 1991 worden genomen op initiatief van andere ministers dan degenen die de economische zaken en de middenstand onder hun bevoegdheid hebben, en die betrekking hebben op producten of diensten waarvoor een regeling is getroffen of kan worden getroffen ter uitvoering van de laatstgenoemde wet. Volgens de genoemde bepaling moet, in een dergelijk geval, in de aanhef van het betrokken besluit verwezen worden naar de instemming van de ministers die de economische zaken en de middenstand onder

hun bevoegdheid hebben, en moeten de maatregelen gezamenlijk door de betrokken ministers worden voorgedragen en door hen, in onderlinge overeenstemming, ieder wat hem betreft, uitgevoerd worden.

Aan het bedoelde voorschrift van de wet van 14 juli 1991 blijkt niet te zijn voldaan.

7. De redactie van het ontwerp blijkt te zijn afgestemd op die van een reeks ontwerpen betreffende het toelaatbare geluidsniveau uitgestraald door bouwmaterieel en bouwmachines, die samen met het thans voorliggende ontwerp aan de Raad van State werden voorgelegd en waarover de Raad op 10 december 1996 de adviezen L. 25.489/8 tot L. 25.493/8 en L. 25.495/8 heeft gegeven.

In die ontwerpen L. 25.489/8 tot L. 25.493/8 en L. 25.495/8 wordt, inzonderheid wat betreft de procedures voor het indienen en behandelen van aanvragen tot onderzoek van de machines en voor het instellen van beroep tegen de betrokken beslissingen, verwezen naar een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende gemeenschappelijke bepalingen voor bouwmaterieel en bouwmachines", waarover de Raad van State, eveneens op 10 december 1996, het advies L. 25.496/8 heeft gegeven.

In het thans voorliggende ontwerp, dat geen betrekking heeft op bouwmaterieel en bouwmachines, kan een dergelijke verwijzing naar het ontwerp L. 25.496/8 niet

worden opgenomen. De bedoelde regelingen moeten dan wel mutatis mutandis in het ontwerp zelf worden opgenomen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

1. Rekening houdend met de algemene opmerkingen 3.1 en 3.2 in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit, schrijve men in het eerste lid, in fine, van de aanhef : "inzonderheid op de artikelen 1, eerste lid, 3°, en 8;".

2. Het tweede en het vierde lid van de aanhef moeten worden geschrapt. Het ontworpen besluit beoogt immers niet de wijziging van de in die leden vermelde koninklijke besluiten, en die besluiten kunnen uiteraard niet de vereiste rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling, die immers van dezelfde hiërarchische rang is.

3. De richtlijn 84/538/EEG is ook van toepassing ten aanzien van de Staten die geen Lid-Staat zijn van de Europese Gemeenschap maar wel partij zijn bij de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, ondertekend te Porto op 2 mei 1992, gewijzigd bij het Protocol tot aanpassing van de Overeenkomst betreffende de Europese

Economische Ruimte, ondertekend te Brussel op 17 maart 1993 (1).

Men voege na de verwijzing naar de richtlijn de volgende aanhefbepalingen toe :

"Gelet op de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, de protocollen, de slotakte en de bijlagen, ondertekend te Porto op 2 mei 1992, goedgekeurd bij de wet van 18 maart 1993, inzonderheid op artikel 23 van de Overeenkomst en punt VII, 1, van bijlage II;

Gelet op het Protocol tot aanpassing van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, ondertekend te Brussel op 17 maart 1993, goedgekeurd bij de wet van 22 juli 1993;".

4. Men vermelde, in het zesde lid van de aanhef, de datum van het advies van de Hoge Gezondheidsraad, met name 25 oktober 1995.

5. De in het zevende lid van de aanhef opgenomen considerans is overbodig. Dat lid kan derhalve beter worden geschrapt.

6. Het kan aanbeveling verdienen de verwijzing, in het achtste lid van de aanhef, naar de betrokkenheid van de

---

(1) Zie artikel 23 en bijlage II, punt VII, 1, van de Overeenkomst.

"regeringen van de gewesten" (niet : "van de Gewesten") te concretiseren door te vermelden dat die betrokkenheid heeft plaatsgehad in het kader van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu van 19 maart 1996.

Artikel 3.

Men vervange de woorden "... gemeten op de bedieningsplaats onder de in bijlage I van dit besluit beschreven omstandigheden, ..." door "... gemeten op de bedieningsplaats onder de omstandigheden beschreven in bijlage II bij het koninklijk besluit van 16 juni 1982 betreffende de vaststelling van de algemene methode voor het bepalen van het geluid dat door bouwterreinmachines en bouwterreinmaterieel wordt uitgestraald, zoals aangevuld door bijlage I bij dit besluit, ...".

Artikel 4.

1. In het eerste lid van dit artikel vervange men de woorden "... bij meting onder de in bijlage II vermelde omstandigheden ..." door "... bij meting onder de omstandigheden beschreven in bijlage I bij het koninklijk besluit van 16 juni 1982 betreffende de vaststelling van de algemene methode voor het bepalen van het geluid dat door bouwterreinmachines en bouwterreinmaterieel wordt uitgestraald, zoals aangevuld door bijlage II bij dit besluit, ...".

2. Het tweede en het derde lid worden beter - zoals in de richtlijn - ondergebracht in een afzonderlijk artikel, aangezien zij een ander voorwerp hebben dan het eerste lid.

Volgens de gemachtigde ambtenaar moeten de laboratoria waarvan sprake in het tweede lid, in fine, erkend zijn op basis van het koninklijk besluit van 2 april 1974 houdende de voorwaarden en modaliteiten voor de erkenning van de laboratoria en lichamen die, in het kader van de bestrijding van de geluidshinder, belast zijn met het beproeven van en de controle op apparaten en inrichtingen. Zulks behoort met zoveel woorden in het ontwerp te worden bepaald.

Artikel 6.

Dit artikel regelt "de controle om zich ervan te vergewissen dat de productie «en het gebruik» van gazonmaaimachines aan de technische voorschriften voldoen". Om niet de indruk te wekken dat men ook het gebruik van de maaimachines wil regelen, ware het beter de formulering van de richtlijn (bijlage IV) over te nemen en het artikel als volgt te redigeren :

"De controle op de overeenstemming van de productie met de voorschriften van dit besluit geschiedt door middel van steekproeven".

De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

Artikel 7.

Men schrijve "niet in overeenstemming is met de voorschriften van dit besluit" in plaats van "niet in overeenstemming is met de technische bepalingen van de reglementaire besluiten".

Artikel 8.

1. Men redigere de inleidende zin van dit artikel als volgt : "Opgeheven worden :".

2. Overeenkomstig de terzake geldende regels van de formele legistiek dient ieder op te heffen besluit in een afzonderlijk punt te worden opgenomen en moeten de op te heffen besluiten met hun volledig opschrift worden vermeld. De bepaling sub 2° beantwoordt niet aan deze regels.

3. In de bepaling sub 3°, die ertoe strekt de artikelen (niet : artikels) 41, 42, 43, 45 en 46 van het besluit van de Vlaamse Gewestexecutieve (lees : Vlaamse regering) van 30 juli 1992 op te heffen, dient ook uitdrukkelijk te worden voorzien in de opheffing van de bijlagen bij dat besluit die verband houden met de op te heffen artikelen.

Bijlagen.

1.1. In bijlage II, punten 6.3.2 en 6.3.4, dient in de Nederlandse tekst, zoals in de Franse, te worden verwezen

naar "bijlage A" in plaats van naar "bijlage A van deze bijlage" of "bijlage A van deze Richtlijn".

1.2. In fine van dezelfde bijlage II ontbreekt de omzetting van het "aanhangsel" bij bijlage I van de richtlijn. Volgens de gemachtigde ambtenaar gaat het om een vergetelheid.

2.1. In bijlage III vermelde men in de zinsnede "in overeenstemming is met het bepaalde in het koninklijk besluit van ..." het volledig opschrift van het ontworpen besluit.

2.2. Onder de plaats die voor de handtekening van de fabrikant of van de invoerder is voorzien, dient ook de vermelding "functie" voor te komen.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Compte tenu de la modification de la répartition, en droit interne, des compétences en la matière, le projet d'arrêté soumis pour avis tend à donner exécution à la directive 84/538/CEE du Conseil du 17 septembre 1984 concernant le rapprochement des législations des Etats membres relatives au niveau de puissance acoustique admissible des tondeuses à gazon, modifiée par les directives 87/252/CEE du 7 avril 1987, et 88/180/CEE et 88/181/CEE du 22 mars 1988.

A cette fin, le présent projet tend, d'une part, à fixer les normes quant au niveau maximal des nuisances acoustiques admissibles dues aux tondeuses à gazon, et, d'autre part, à établir les modalités des essais dont ces machines doivent faire l'objet avant de pouvoir être mises sur le marché, ainsi que les modalités relatives aux marques devant figurer sur les machines avant que celles-ci soient offertes en vente.

L'arrêté en projet se substituera aux réglementations qui - sur la base des règles de répartition des compétences précédemment en vigueur (voir ci-après) - ont été édictées par l'autorité fédérale, d'une part, et par les autorités régionales, d'autre part. L'article 8 du projet prévoit l'abrogation de ces réglementations, notamment de l'arrêté royal du 1er juillet 1986 relatif au niveau de puissance acoustique admissible des tondeuses à gazon, l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 19 septembre 1989 relatif au niveau de puissance acoustique admissible des

tondeuses à gazon, l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 mai 1991 relatif au niveau de puissance acoustique admissible des tondeuses à gazon, et des articles 41, 42, 43, 45 et 46 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 juillet 1992 relatif à la protection contre les nuisances dues au bruit causé par les matériels et engins de chantier.

2.1. A l'origine, l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles disposait que les régions étaient compétentes pour "la protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles (qui restaient de la compétence de l'autorité nationale)".

Sur la base de cette disposition, l'arrêté royal du 1er juillet 1986 susmentionné a été établi en vue de transposer la directive précitée 84/538/CEE.

2.2. Après la modification de l'article 6, § 1er, II, 1°, précité par la loi spéciale du 8 août 1988, les régions étaient compétentes pour "la protection de l'environnement, en ce compris les normes générales et sectorielles, dans le respect des normes générales et sectorielles arrêtées par les autorités nationales lorsqu'il n'existe pas de normes européennes".

Conformément à cette répartition de compétences, les gouvernements régionaux ont pris, en vue de la transposition de la directive 84/538/CEE, les arrêtés précités des 19 septembre 1989, 16 mai 1991 et 30 juillet 1992.

2.3. Depuis la modification de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du 16 juillet 1993, "la protection de l'environnement" et notamment "la lutte contre le bruit" est en principe une matière régionale (article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°). L'alinéa 2, 1°, de cet article 6, § 1er, II, instaure, toutefois, au profit de l'autorité fédérale, une exception à cette compétence dévolue en principe aux régions, en ce qui concerne "l'établissement des normes de produits".

Par conséquent, afin que l'autorité fédérale soit compétente pour établir la réglementation soumise pour avis, les dispositions en projet doivent pouvoir être qualifiées de "normes de produits" au sens de cette disposition de loi spéciale.

Selon les travaux préparatoires de l'article 6, § 1er, II, alinéa 2, 1°, précité, il y a lieu de qualifier globalement de normes de produits "des normes qui fixent les niveaux de pollution ou de nuisances à ne pas dépasser, ou qui contiennent des spécifications sur les propriétés, les modalités d'utilisation, les normes d'essai, l'emballage et le marquage des produits" (1).

---

(1) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, p. 17.

Les commentaires relatifs à la disposition de loi spéciale visée (1) et les travaux préparatoires ultérieurs la concernant - notamment lors de l'examen par la Commission compétente de la Chambre (2) - ont souligné à maintes reprises qu'il faut uniquement regarder comme "normes de produits" dont l'établissement est réservé à l'autorité fédérale conformément à cette disposition, les prescriptions auxquelles doivent répondre, d'un point de vue écologique, les produits "au moment de leur lancement sur le marché". En effet, la nécessité de préserver l'union économique et monétaire belge (3) et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des biens entre les régions (4) justifie précisément que la compétence relative aux normes de produits soit réservée à l'autorité fédérale.

En ce qui concerne la distinction qu'il y a lieu d'établir entre des normes pour l'hygiène de l'environnement auxquelles les produits doivent satisfaire pour pouvoir être commercialisés (les "normes de produits" proprement dites qui sont de la compétence de l'autorité fédérale) et d'autres normes pour l'hygiène de l'environnement (qui sont

---

(1) Même document, p. 20.

(2) Doc. parl., Chambre, 1992-93, n° 1063/7, pp. 37, 38, 39, 42, 43 et 44.

(3) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-1, p. 20; et Chambre, 1992-93, 1063/7, p. 37.

(4) Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 558-5, p. 67.

de la compétence des régions), il convient de citer notamment les déclarations suivantes issues des travaux préparatoires :

> - "C'est ainsi que toutes les règles en matière d'utilisation et d'émission de produits ne doivent pas nécessairement être considérées comme des normes de produits" (1).
>
> - "(Les mesures) ... qui interviennent dès l'instant où l'emballage est mis sur le marché comme accessoire du produit ... font partie intégrante de la compétence régionale ...
>
> Par contre, les prescriptions relatives à la commercialisation ... sont des normes de produits au sens du projet de loi à l'examen" (2).
>
> - "Indépendamment des applications spécifiques en matière d'écolabels et de taxes ou redevances sur les produits, une norme de produit est une norme qui fixe les conditions auxquelles un produit doit satisfaire pour pouvoir être mis sur le marché.
>
> Concrètement, cela signifie que les mesures destinées à encourager la réutilisation d'emballages et le recyclage des déchets provenant d'emballages qui sont prises après que l'emballage ainsi que le produit emballé ont été mis sur le marché relèvent de la politique des déchets des régions. Ce n'est que lorsque sont imposées aux emballages des spécifications auxquelles un produit doit satisfaire avant de pouvoir être mis sur le marché (= restrictions quant à ce qui peut être commercialisé sur le marché belge) que l'on peut parler d'une norme de produit" (3).

---

(1) Doc. parl., Chambre, 1992-93, 1063/7, p. 38.

(2) Même document, p. 39.

(3) Même document, p. 44.

- "En conséquence, il lui paraît (au Premier Ministre) que la différence qu'il a opéré entre les conditions qui sont imposées avant qu'un produit ne soit mis sur le marché et les mesures qui sont prises lorsque le produit est déjà sur le marché constitue une séparation plus claire que celle proposée par M. Denys. En d'autres termes, lorsque des spécifications en matière d'emballage sont imposées avant que le produit n'arrive sur le marché, il s'agit de l'établissement de normes de produits. Tout ce qui est spécifié par après, appartient à la compétence des régions" (1).

- "Il est donc proposé de prévoir explicitement dans la loi spéciale que l'autorité fédérale est compétente pour les normes de produits.

En conséquence, la distinction entre avant que le produit ne vienne sur le marché et après, est plus claire" (2).

Dans la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, les normes de produits sont décrites 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 polluant 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,

---

(1) Même document, p. 45.

(2) Même document, p. 46.

aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits" (1).

Il appert de la délimitation de la portée du projet (au point 1 ci-dessus) que les dispositions en projet peuvent parfaitement s'intégrer dans la définition de cette notion. La réglementation en projet relève donc de la compétence de l'autorité fédérale.

3.1. Le projet puise son fondement légal à l'article 1er, alinéa 1er, 3°, de la loi du 18 juillet 1973 relative à la lutte contre le bruit.

Aux termes de la disposition précitée de l'article 1er "le Roi peut, dans l'intérêt de la santé des personnes, prendre les mesures nécessaires pour prévenir ou combattre le bruit provenant de sources sonores fixes ou mobiles, permanentes ou temporaires, et notamment : ... 3° réglementer ou interdire ... l'offre en vente, la vente, ... d'appareils, dispositifs ou objets produisant ou susceptibles de produire certains bruits".

3.2. A condition de prévoir dans le projet des modalités relatives à l'agrément des laboratoires visés à l'article 4, alinéa 2 (ainsi qu'il est suggéré dans l'observation relative à cette disposition), l'article 8 de la loi du

---

(1) Cour d'arbitrage, 2 février 1995, n° 4/95, cons. B.5.3, n° 6/95, cons. B.1.3, n° 7/95, cons. B.2.3, n° 8/95, cons. B.2.3, n° 9/95, cons. B.2.3, et n° 10/95, cons. B.1.3.

18 juillet 1973, précitée, procure un fondement légal pour ces dispositions. Cet article 8 autorise le Roi à déterminer "les conditions et la procédure d'agréation des personnes, des laboratoires ou des organismes" visés aux articles 5, 6 et 7 de la loi.

4.1. Il appert des pièces jointes à la demande d'avis que le projet a été "approuvé" par la Conférence interministérielle de l'environnement du 19 mars 1996. Il a par conséquent été satisfait à la règle énoncée à l'article 6, § 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, aux termes de laquelle les gouvernements régionaux seront associés à l'élaboration de réglementations fédérales en matière de normes de produits (1).

4.2. Aux termes de l'article 4, alinéa 1er, de la loi du 18 juillet 1973 précitée, les arrêtés royaux pris en exécution de l'article 1er, notamment, sont soumis à l'avis du Conseil supérieur d'hygiène. Selon les informations fournies au Conseil d'Etat, l'avis relatif au présent projet a été donné le 25 octobre 1995.

---

(1) Aux termes de l'article 6 du protocole du 12 septembre 1995 réglant les différentes formes de collaboration entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Communautés et des Régions (M.B. du 5 octobre 1995), l'association des gouvernements des communautés et des régions aux décisions du gouvernement fédéral, prescrites par les lois de réformes institutionnelles ou par d'autres dispositions légales ou réglementaires, ont lieu, selon le cas, au sein du Comité de concertation ou de chaque conférence interministérielle idoine.

5. Selon l’article 2 de l’arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux Secrétaires d’Etat, le contreseing du Ministre auquel le Secrétaire d’Etat est adjoint est requis pour les arrêtés royaux réglementaires.

Le projet doit dès lors être contresigné par le Ministre de la Santé publique, qui doit, par conséquent, également le présenter. De même, il y aura lieu d’adapter la formule exécutoire (article 9 du projet) en conséquence.

6. L’article 5 du projet prévoit que certaines tondeuses à gazon doivent porter une mention indiquant, entre autres, le niveau de puissance acoustique garanti. Cette disposition a donc trait à l’étiquetage de produits au sens de l’article 14 de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l’information et la protection du consommateur.

A la disposition en question s’applique dès lors l’article 124, alinéa 3, de la loi du 14 juillet 1991 qui traite des mesures qui, en exécution d’une autre loi, sont prises dans le domaine du chapitre II, notamment, de la loi du 14 juillet 1991 à l’initiative d’autres ministres que ceux qui ont les affaires économiques et les classes moyennes dans leurs attributions, et qui concernent des produits ou des services réglementés ou susceptibles d’être réglementés en exécution de cette dernière loi. Selon la disposition précitée, l’arrêté concerné doit, en pareil cas, porter dans le préambule, référence à l’accord des ministres qui ont les affaires économiques et les classes moyennes dans leurs attributions, et les mesures doivent être

proposées conjointement par les ministres concernés et exécutées par eux, d'un commun accord, chacun en ce qui le concerne.

La prescription prévue par la loi du 14 juillet 1991 n'a pas été remplie.

7. Il appert que la rédaction du projet s'aligne sur celle d'une série de projets relatifs au niveau de puissance acoustique admissible de matériels et d'engins de chantier, qui ont été soumis au Conseil d'Etat en même temps que le présent projet, et au sujet desquels le Conseil a donné, le 10 décembre 1996, les avis L. 25.489/8 à L. 25.493/8, et L. 25.495/8.

Les projets L. 25.489/8 à L. 25.493/8 et L. 25.495/8 font référence, notamment pour ce qui est des procédures relatives à l'introduction et au traitement des demandes d'examen des machines ainsi qu'à l'introduction de recours contre les décisions concernées, à un projet d'arrêté royal "concernant les dispositions communes aux matériels et engins de chantier", au sujet duquel le Conseil d'Etat a, le 10 décembre 1996 également, donné l'avis L. 25.496/8.

Cette référence au projet L. 25.496/8 ne trouve pas sa place dans le présent projet, lequel ne porte pas sur des engins et matériels de chantier. Les dispositions concernées doivent néanmoins être reproduites mutatis mutandis dans le projet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

1. Eu égard aux observations générales n°s 3.1 et 3.2 relatives au fondement légal de l'arrêté en projet, il conviendrait d'écrire à la fin du premier alinéa du préambule : "notamment les articles 1er, alinéa 1er, 3° et 8;".

2. Il y a lieu de supprimer les deuxième et quatrième alinéas du préambule. En effet, l'arrêté en projet n'envisage pas de modifier les arrêtés royaux mentionnés à ces alinéas, et ces arrêtés ne peuvent évidemment pas procurer le fondement légal requis à la réglementation en projet, qui est en effet du même rang hiérarchique.

3. La directive 84/538/CEE est également applicable à l'égard des Etats qui ne sont pas des Etats membres de la Communauté européenne, mais qui sont en revanche partie à l'Accord sur l'Espace économique européen, signé à Porto le 2 mai 1992, modifié par le Protocole portant adaptation de l'Accord sur l'Espace économique européen, signé à Bruxelles le 17 mars 1993 (1).

Il y a lieu, après la référence à la directive, d'ajouter au préambule les alinéas suivants :

---

(1) Voir l'article 23 et l'annexe II, point VII, 1, de l'Accord.

"Vu l'Accord sur l'Espace économique européen, les protocoles, l'acte final et les annexes, signés à Porto le 2 mai 1992, approuvés par la loi du 18 mars 1993, notamment l'article 23 de l'Accord et le point VII, 1, de l'annexe II;

Vu le Protocole portant adaptation de l'Accord sur l'Espace économique européen, signé à Bruxelles le 17 mars 1993, approuvé par la loi du 22 juillet 1993;".

4. Il conviendrait de mentionner, au sixième alinéa du préambule, la date de l'avis du Conseil supérieur d'hygiène, à savoir le 25 octobre 1995.

5. Le considérant figurant au septième alinéa du préambule est superflu. Il vaut mieux, dès lors, supprimer cet alinéa.

6. Il peut être utile, au huitième alinéa du préambule, de préciser la référence à l'association des "gouvernements des régions" (non : "des Régions"), en soulignant le fait que cette association a eu lieu dans le cadre de la Conférence interministérielle de l'environnement du 19 mars 1996.

Article 3.

Il y a lieu de remplacer les mots "... mesuré au poste de conduite dans les conditions indiquées à l'annexe I

du présent arrêté ..." par "... mesuré au poste de conduite dans les conditions indiquées à l'annexe II de l'arrêté royal du 16 juin 1982 fixant la méthode générale de détermination de l'émission sonore des engins et matériels de chantier, complétée par l'annexe I du présent arrêté ...".

Article 4.

1. Il y a lieu, à l'alinéa 1er du présent article, de remplacer les mots "... mesuré dans les conditions prévues à l'annexe II ..." par "... mesuré dans les conditions indiquées à l'annexe I de l'arrêté royal du 16 juin 1982 fixant la méthode générale de détermination de l'émission sonore des engins et matériels de chantier, complétée par l'annexe II du présent arrêté, ...".

2. Mieux vaudrait réunir les alinéas 2 et 3 - ainsi que dans la directive - dans un article distinct, dès lors que leur objet diffère de celui de l'alinéa 1er.

Selon le fonctionnaire délégué, les laboratoires dont il est question in fine de l'alinéa 2, doivent être agréés sur la base de l'arrêté royal du 2 avril 1974 relatif aux conditions et modalités d'agréation des laboratoires et organismes chargés de l'essai et du contrôle d'appareils et de dispositifs dans le cadre de la lutte contre le bruit. Il y a lieu d'en faire expressément mention dans le projet.

Article 6.

Le présent article règle "le contrôle en vue de s’assurer que la construction «et le fonctionnement» des tondeuses à gazon satisfont aux prescriptions techniques". Mieux vaudrait, afin de ne pas donner l’impression que l’on entend également régler le fonctionnement des tondeuses, reproduire les termes utilisés dans la directive (annexe IV) et rédiger l’article comme suit :

"Le contrôle de la conformité de la fabrication aux prescriptions du présent arrêté se fait par sondage".

Le fonctionnaire délégué a marqué son accord sur ce point.

Article 7.

Il y aura lieu d’écrire "n’est pas conforme aux spécifications techniques du présent arrêté" au lieu de "n’est pas conforme aux spécifications techniques des arrêtés réglementaires".

Article 8.

1. Il conviendrait de rédiger la phrase liminaire du présent article comme suit : "Sont abrogés :".

2. Conformément aux règles de la légistique formelle applicables en la matière, il y a lieu de citer chaque arrêté à abroger sous un point distinct, et de mentionner

l’intitulé complet des arrêtés à abroger. La disposition inscrite au 2° ne satisfait pas à ces règles.

3. La disposition figurant au 3°, qui tend à abroger les articles 41, 42, 43, 45 et 46 de l’arrêté de l’Exécutif flamand (lire : du Gouvernement flamand) du 30 juillet 1992, doit aussi prévoir expressément l’abrogation des annexes de cet arrêté, qui ont trait aux articles à abroger.

Annexes.

1.1. Dans le texte néerlandais de l’annexe II, il y a lieu, aux points 6.3.2 et 6.3.4, de se référer, ainsi que dans le texte français, à "l’annexe A" (bijlage A) au lieu de "bijlage A van deze bijlage" ou "bijlage A van deze Richtlijn".

1.2. Il manque, à la fin de cette même annexe II, la transposition de l’"appendice" de l’annexe I de la directive. Selon le fonctionnaire délégué, il s’agit d’un oubli.

2.1. Il conviendrait, à l’annexe III, de compléter la phrase "est conforme aux spécifications de l’arrêté royal du ..." en indiquant l’intitulé complet de l’arrêté en projet.

2.2. Sous l’emplacement réservé à la signature du fabricant ou de l’importateur, il y a lieu également de faire figurer la mention "fonction".

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER, kamervoorzitter,
Messieurs : président de chambre,

P. LEMMENS, staatsraden,
L. HELLIN, conseillers d'Etat,

A. ALEN, assessoren van de afdeling wetgeving,
H. COUSY, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. W. DEROOVER.