



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.999/1/V
van 17 augustus 2023

avis 73.999/1/V
du 17 août 2023

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende
exportverbod van bepaalde
gevaarlijke stoffen naar landen
die geen lid zijn van de
Europese Unie'

un projet d'arrêté royal
'interdisant l'exportation de
certaines substances
dangereuses vers des pays
non-membres de l'Union
européenne'

Op 4 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 18 augustus 2023,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende exportverbod van bepaalde gevaarlijke stoffen naar landen die geen lid zijn van de Europese Unie'.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 8 augustus 2023. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, eerste voorzitter van de Raad van State, Paul LEMMENS en Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitters, Jan VELAERS, assessor, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 augustus 2023.

*

Le 4 juillet 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 trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 18 août 2023 **, sur un projet d'arrêté royal 'interdisant l'exportation de certaines substances dangereuses vers des pays non-membres de l'Union européenne'.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 8 août 2023. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, premier président du Conseil d'État, Paul LEMMENS et Geert DEBERSAQUES, présidents de chambre, Jan VELAERS, assesseur, 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 Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 17 août 2023.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

** Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit voert een verbod in om bepaalde gevaarlijke stoffen waarvan het gebruik in België en in de Europese Unie verboden is, uit te voeren naar derde landen buiten de Europese Unie.

Artikel 1 van het ontwerp bepaalt de doelstellingen van de ontworpen regeling. Artikel 2 bevat enkele definities en artikel 3 bepaalt het toepassingsgebied van het uitvoerverbod. Artikel 4 stelt een verbod in voor de uitvoer van de gevaarlijke stoffen vermeld in de bijlagen 1 en 2 van het ontwerp. Artikel 5 regelt de manier waarop de lijsten van gevaarlijke stoffen kunnen worden gewijzigd. Artikel 6 bepaalt de inwerkingtreding van de ontworpen regeling. Het te nemen besluit treedt in werking 18 maanden na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

3. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in artikel 5, § 1, eerste lid, 8°, 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’, dat luidt:

“§ 1. Teneinde het leefmilieu, de volksgezondheid of de werknemers te beschermen en duurzame productie- en consumptiepatronen te bevorderen, kan de Koning maatregelen nemen om :

(...)

8° de uitvoer van producten naar landen die geen lid zijn van de Europese Unie te verbieden of aan een al dan niet voorafgaande kennisgeving, toelating of aan voorwaarden te onderwerpen;”.

In de memorie van toelichting bij de wet van 21 december 1998 wordt betreffende de draagwijdte van die bepaling het volgende gesteld:

“Het ontwerp maakt het niet alleen mogelijk het op de markt brengen en gebruik van producten in België te reglementeren, maar ook de uitvoer ervan naar landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap, wanneer dit noodzakelijk zou zijn ter bescherming van de volksgezondheid en het milieu, in het bijzonder in de ontwikkelingslanden, en verenigbaar met de verplichtingen van België in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (zie verder de toelichting bij artikel 5, § 1, 8).”¹

en

“Ter bescherming van gezondheid en milieu in ontwikkelingslanden die niet over een adequate eigen wetgeving en reglementering beschikken inzake gevaarlijke stoffen

¹ *Parl.St.* Kamer 1997-98, nr. 1673/1, 12.

kunnen uitvoerbeperkingen verantwoord zijn. Dergelijke beperkingen zijn onder meer voorzien in EG-verordening nr. 2455/92 (betreffende bepaalde pesticiden en andere gevaarlijke stoffen waarvan het gebruik binnen de EU verboden of streng gereguleerd is) en richtlijn 76/769/EEG (wat betreft bijvoorbeeld textiel behandeld met TRIS).

Het spreekt vanzelf dat de maatregelen die ter uitvoering van deze bepaling zouden kunnen worden genomen in overeenstemming zullen dienen te zijn met de voorschriften van de multilaterale overeenkomsten inzake internationale handel die België verbinden.”²

De ontworpen maatregel kan worden beschouwd als een maatregel in de zin van voornoemd artikel 5, § 1, eerste lid, 8°, van de wet van 21 december 1998. De uitvoermaatregelen waarin die bepaling voorziet, liggen in het verlengde van het geheel van maatregelen waarin die paragraaf voorziet en die de Koning kan nemen met betrekking tot het op de markt brengen van producten die een risico kunnen vormen voor de volksgezondheid, het leefmilieu of de werknemers.

OVEREENSTEMMING MET HET EUROPEES RECHT

4.1. De ontworpen maatregel inzake uitvoer van bepaalde gevaarlijke stoffen heeft een impact op de gemeenschappelijke handelspolitiek van de Europese Unie.

Overeenkomstig de artikelen 3, lid 1, e), en 207, lid 1, van het Verdrag ‘betreffende de werking van de Europese Unie’ behoort de gemeenschappelijke handelspolitiek tot de exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie. De lidstaten kunnen in een materie die tot deze exclusieve bevoegdheid behoort enkel nog optreden na machtiging door de Unie of ter uitvoering van de door de Unie vastgestelde handelingen.³⁻⁴ Hierover om nadere toelichting verzocht, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Selon l’article 3 du Traité sur le Fonctionnement de l’Union européenne, la politique commerciale commune est une compétence exclusive de l’Union. Cependant, le [règlement \(UE\) 2015/479 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 relatif au régime commun applicable aux exportations](#) prévoit, en son article 10, des **exceptions** au principe selon lequel les **exportations des pays de l’Union européenne à destination de pays tiers sont libres, c’est-à-dire qu’elles ne sont soumises à aucune restriction quantitative**. En effet, selon cet article, les **Etats membres peuvent prendre et appliquer des mesures de restrictions quantitatives si des raisons de moralité publique, d’ordre public, de sécurité publique, ou de protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux, des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou de propriété industrielle et commerciale** le justifient. Or, c’est précisément pour des raisons de moralité publique, de sécurité publique et de protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux que le projet d’interdiction d’exportation est pris.

² Parl.St. Kamer 1997-98, nr. 1673/1, 20.

³ K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Antwerpen, Intersentia, 2023, 7^{de} uitg., pp. 91-92, nrs. 111-112, en pp. 314-315, nr. 379, met verwijzingen naar rechtspraak van het Hof van Justitie.

⁴ Zie adv.RvS 68.055/3 van 25 september 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 30 september 2020 ‘houdende exportverbod van griepvaccins, in het kader van de COVID-19-pandemie’, opm. 7.

De plus, ce projet **satisfait au principe général du droit de l'Union de proportionnalité** dans le sens où c'est une mesure appropriée qui ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour que l'objectif poursuivi soit atteint, et justifie dès lors d'éventuelles entraves à la libre circulation des marchandises. En effet, c'est, comme expliqué précédemment, un **objectif légitime de moralité publique, de sécurité publique et de protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux** qui est poursuivi. En tant qu'Etat membre de l'Union européenne, la Belgique interdit sur son territoire, pour des raisons environnementales et de santé humaine, des produits dangereux mais continue néanmoins à exporter ces mêmes produits vers des pays tiers. Des données attestent du fait que la Belgique fait partie des plus gros pays exportateurs. En conséquence de cette politique dénoncée par l'ONU comme étant une politique de 'deux poids, deux mesures' ([AG Nations Unies, Rapport, A/74/480](#)), ces exportations ont des impacts négatifs sur l'environnement et sur la santé, à la fois des populations des pays tiers vers lesquels les substances sont exportées, mais également, par un 'effet boomerang', sur la santé de la population belge qui achète et consomme des aliments traités avec ces substances et importés de ces pays tiers. De plus, des inégalités et une concurrence déloyale existent entre les producteurs belges qui ne peuvent utiliser les substances interdites ou non-approuvées en Union européenne et les producteurs des pays tiers qui traitent leurs produits avec ces substances. Cette situation soulève donc des questions du point de vue éthique et crée aujourd'hui un réel débat sociétal. Le champ d'application du projet de mesure est **restreint** à un **nombre limité de substances dangereuses** qui répondent à des conditions bien définies par le projet d'arrêté royal et qui sont dès lors listées à ses annexes 1 et 3. Dans un objectif de **mettre fin à ces doubles standards et instaurer des mesures miroirs**, une des conditions est notamment que la mise sur la marché et/ou l'usage de la substance dangereuse doit faire l'objet d'une interdiction totale au niveau européen ou d'une non-approbation en vertu des règlements (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil et (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation de produits biocides.

Dans sa '[Stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques – Vers un environnement exempt de substances toxiques](#)' qui vise notamment à stimuler l'innovation en faveur de produits chimiques plus sûrs et plus durables et à renforcer la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les produits chimiques dangereux, la Commission européenne a déclaré que 'l'Union européenne montrera l'exemple et, dans le respect de ses engagements internationaux, **veillera à ce que les substances chimiques dangereuses interdites dans l'Union européenne ne soient pas produites à des fins d'exportation**, y compris en modifiant la législation applicable s'il y a lieu'. Or, **aucune mesure harmonisée au niveau européen d'interdiction d'exportation n'a encore été adoptée**. Il revient donc à la Belgique, en tant qu'Etat membre, de décider du niveau auquel elle entend assurer la protection de la santé et la vie des personnes, des animaux et des végétaux, ainsi que, notamment en vertu du principe de précaution, de la mise en place d'une interdiction d'exportation."

4.2. Het ontwerp werd aangemeld in het kader van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’. De *standstill*-periode die daarbij in acht dient te worden genomen, is inmiddels verstreken. De voornoemde machtiging door de Europese Unie kan geacht worden te zijn verleend naar aanleiding van de mededeling in het kader van deze richtlijn.⁵

4.3. De artikelen 1 en 10 van verordening (EU) 2015/479 van het Europees Parlement en de Raad van 11 maart 2015 ‘betreffende de gemeenschappelijke regeling voor de uitvoer’ luiden als volgt:

“Artikel 1. De uitvoer uit de Unie naar derde landen is vrij, hetgeen betekent dat zij niet onderhevig is aan kwantitatieve beperkingen, met uitzondering van die welke overeenkomstig deze verordening worden toegepast.”

“Artikel 10. Onverminderd andere Uniebepalingen vormt de onderhavige verordening geen beletsel voor het aannemen of toepassen door de lidstaten van kwantitatieve uitvoerbeperkingen welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van de openbare zedelijkheid, de openbare orde of de openbare veiligheid of van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten, het nationaal artistiek, historisch en archeologisch bezit of de industriële en commerciële eigendom.”

Artikel 3, § 1, van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit van toepassing is op bepaalde gevaarlijke stoffen vermeld in bijlage I van verordening (EU) nr. 649/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 ‘betreffende de in- en uitvoer van gevaarlijke chemische stoffen’ (hierna: PIC-verordening).

De PIC-verordening bevat bepalingen met betrekking tot de uitvoer van gevaarlijke stoffen,⁶ zonder evenwel in een uitvoerverbod te voorzien. Die verordening vormt dan ook geen beletsel om toepassing te maken van voormeld artikel 10 van verordening (EU) 2015/479.

Een uitvoerverbod vormt een kwantitatieve uitvoerbeperking in de zin van voormeld artikel 10 van verordening (EU) 2015/479. Bijgevolg dient voldaan te zijn aan de in dat artikel opgenomen voorwaarde inzake het voorhanden zijn van een rechtvaardigingsgrond voor het verbod.

In zijn hiervoor weergegeven toelichting verantwoordde de gemachtigde het uitvoerverbod door te verwijzen naar “de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, dieren of planten” en door te wijzen op de evenredigheid van de ontworpen maatregel met de aldus nagestreefde doelstelling van algemeen belang.⁷

⁵ Zie in dit verband adv.RvS 67.856/VR van 13 oktober 2020 over een voorstel van ordonnantie ‘tot wijziging van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming van het welzijn der dieren en tot vastlegging van voorwaarden voor het verhandelen van foie gras’, opm. 8.

⁶ Zie o.m. de artikelen 2.1, c), 3, 7, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19.

⁷ De beperking op het beginsel van vrije uitvoer mag niet verder gaan dan wat geschikt is voor het belang dat wordt ingeroepen (Zie: K. LENAERTS en P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Intersentia, Antwerpen, 2023, p. 316, nr. 380).

4.4. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat België in het licht van de Europese regelgeving geacht kan worden het voorliggend uitvoerverbod te kunnen uitvaardigen.

VORMVEREISTEN

5. Verscheidene associatieovereenkomsten die de Europese Unie, de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun lidstaten met derde landen hebben gesloten, voorzien in een *notice and comment*-verplichting die erop neerkomt dat maatregelen van algemene strekking vooraf worden bekendgemaakt met een toelichting, zodat belanghebbenden en de betrokken derde landen redelijke mogelijkheden en met name voldoende tijd wordt geboden om commentaar te leveren op de voorgestelde maatregelen vooraleer die in werking treden.⁸ De voorgestelde regeling valt binnen het toepassingsgebied van de voornoemde associatieovereenkomsten zodat de erin bedoelde *notice and comment*-procedure ten aanzien van de overeenkomstsluitende derde landen moet worden georganiseerd. Er moet over worden gewaakt dat de consultatie effectief op een voldoende transparante en niet-discriminerende wijze gebeurt, zodat het bestaan ervan voldoende bekend is en alle belanghebbenden ook daadwerkelijk eraan kunnen deelnemen.⁹⁻¹⁰

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van het voornoemde vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking – Vrijheid van handel en nijverheid

6. Het ontworpen uitvoerverbod raakt aan de vrijheid van handel en nijverheid – ook de ‘vrijheid van ondernemen’ genoemd – bedoeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere

⁸ Zie artikel 283, lid 2, van de Associatie-overeenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun Lidstaten, enerzijds, en Oekraïne, anderzijds, gedaan te Brussel op 21 maart 2014 en op 27 juni 2014; artikel 116, lid 1, van de Associatie-overeenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun Lidstaten, enerzijds, en Georgië, anderzijds, gedaan te Brussel op 27 juni 2014; artikel 243, lid 1, van de Associatie-overeenkomst tussen de Europese Unie en de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie en hun Lidstaten, enerzijds, en de Republiek Moldavië, anderzijds, gedaan te Brussel op 27 juni 2014.

⁹ Vergelijk met betrekking tot de *notice and comment*-procedure die moet worden uitgewerkt ter omzetting van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2002/20/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 ‘betreffende de machtiging voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Machtigingsrichtlijn)’ en de opmerkingen daarover, onder meer in adv.RvS 60.142/3 van 20 oktober 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 23 december 2016 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de radio-omroeporganisaties’, opm. 3, voetnoot 4, *Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 983/1, 51-54, en adv.RvS 61.050/3 van 28 maart 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2017 ‘houdende bepaling van het aantal particuliere landelijke, regionale, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties dat kan worden erkend en houdende de opstelling van het frequentieplan en de vaststelling van de frequentiepakketten die ter beschikking worden gesteld van de particuliere landelijke, regionale, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties’, opm. 5.

¹⁰ *Cfr.* adv.RvS 67.856/VR van 13 oktober 2020, opm. 5.2.

wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Volgens het Grondwettelijk Hof kan deze vrijheid niet worden opgevat als een absolute vrijheid. Zij belet niet dat de bevoegde wetgever de economische bedrijvigheid van personen en ondernemingen regelt. De vrijheid van ondernemen zou alleen worden geschonden indien die vrijheid zou worden beperkt zonder dat daartoe enige noodzaak bestaat of indien die beperking kennelijk onevenredig zou zijn met het nagestreefde doel.¹¹

De afdeling Wetgeving beschikt evenwel niet over de feitelijke elementen om met de vereiste zekerheid te kunnen stellen dat de voorliggende regeling onder geen beding zou kunnen neerkomen op een onredelijke maatregel of op een disproportionele inperking van de contractuele vrijheid en de vrijheid van handel.

Voor het opnemen van stoffen op de lijsten van bijlagen 1 en 2 zal dan ook een afdoende verantwoording voorhanden moeten zijn.

Artikel 5

7. Artikel 5, § 1, van het ontwerp bepaalt dat de minister bevoegd voor Volksgezondheid en de minister bevoegd voor Leefmilieu samen elke gevaarlijke stof kunnen toevoegen in bijlage 1 wanneer deze aan de in paragraaf 2 bedoelde criteria voldoet en elke gevaarlijke stof toevoegen in bijlage 2 wanneer deze aan de in paragraaf 3 bedoelde criteria voldoet.

Een delegatie aan een minister kan enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden. Het toevoegen van nieuwe stoffen aan bijlagen 1 of 2 en het actualiseren van die bijlagen zijn echter geen aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard maar betreffen integendeel de essentie van de ontworpen regeling. Bovendien lijkt deze delegatie aan de ministers voorbij te gaan aan de adviesverplichtingen die voortvloeien uit artikel 19, § 1, van de wet van 21 december 1998. De voormelde delegatie dient dan ook te worden weggelaten. Gelet hierop dient ook de machtiging aan de voornoemde ministers in artikel 5, § 5, van het ontwerp, om de datum van inwerkingtreding van de wijzigingen van de bijlagen 1 en 2 te bepalen, te vervallen.

*

¹¹ Zie bijv. GwH 23 januari 2014, nr. 6/2014, B.34; GwH 2 maart 2023, nr. 33/2023, B.59.5; GwH 22 juni 2023, nr. 101/2023, B.8.3; GwH 20 juli 2023, nr. 114/2023, B.29.2.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis instaure une interdiction d'exporter vers des pays tiers hors Union européenne certaines substances dangereuses dont l'utilisation est interdite en Belgique et dans l'Union européenne.

L'article 1^{er} du projet définit les objectifs de la réglementation en projet. L'article 2 contient quelques définitions et l'article 3 détermine le champ d'application de l'interdiction d'exportation. L'article 4 instaure une interdiction d'exporter les substances dangereuses visées aux annexes 1 et 2 projet. L'article 5 règle la manière dont les listes de substances dangereuses peuvent être modifiées. L'article 6 fixe l'entrée en vigueur de la réglementation en projet. L'arrêté envisagé entre en vigueur 18 mois après sa publication au Moniteur belge.

3. Le fondement juridique du projet est recherché dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8^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', qui s'énonce comme suit :

« Afin de protéger l'environnement, la santé publique ou les travailleurs et de promouvoir des modes de production et de consommation durables, le Roi peut prendre des mesures en vue :

(...)

8^o d'interdire l'exportation de produits vers des pays, non membres de l'Union européenne ou de la soumettre, préalablement ou non, à une notification, une autorisation ou à des conditions ; ».

À propos de la portée de cette disposition, l'exposé des motifs de la loi du 21 décembre 1998 mentionne ce qui suit :

« Le projet ne permet pas seulement de régler la mise sur le marché et l'usage de produits en Belgique, mais également leur exportation vers des pays non membres de la Communauté européenne, lorsque ceci est nécessaire en vue de la protection de la santé publique et de l'environnement, tout particulièrement dans les pays en voie de développement, et compatible avec les obligations de la Belgique dans le cadre de l'Organisation mondiale du Commerce (voir plus loin le commentaire de l'article 5, § 1^{er}, 8^o) » ¹.

¹ Doc. parl., Chambre, 1997-98, n° 1673/1, p. 12.

et

« Pour protéger la santé et l'environnement dans les pays en voie de développement ne disposant pas d'une législation et réglementation propres adéquates relatives aux produits dangereux, des restrictions à l'exportation peuvent être justifiées. De telles restrictions sont notamment prévues dans le règlement (CEE) n° 2455/92 (concernant certains pesticides et autres substances dangereuses dont l'utilisation est interdite ou strictement réglementée dans l'UE) et la directive 76/769/CEE (concernant par exemple le textile traité au TRIS).

Il est évident que les mesures qui pourraient être prises en application de cette disposition devront être conformes au prescrit des accords multilatéraux en matière de commerce international qui lient la Belgique »².

La mesure en projet peut être considérée comme une mesure au sens de l'article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 8^o, précité, de la loi du 21 décembre 1998. Les mesures d'exportation prévues par cette disposition s'inscrivent dans le prolongement de l'ensemble des mesures prévues par ce paragraphe et que le Roi peut prendre en ce qui concerne la mise sur le marché de produits susceptibles de présenter un risque pour la santé publique, l'environnement ou les travailleurs.

CONFORMITÉ AVEC LE DROIT EUROPÉEN

4.1. La mesure en projet relative à l'exportation de certaines substances dangereuses a une incidence sur la politique commerciale commune de l'Union européenne.

Conformément aux articles 3, paragraphe 1, e), et 207, paragraphe 1, du Traité 'sur le fonctionnement de l'Union européenne', la politique commerciale commune relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Dans une matière qui relève de cette compétence exclusive, les États membres peuvent encore uniquement intervenir après l'habilitation par l'Union ou en exécution des actes adoptés par l'Union³⁻⁴. Invité à fournir des précisions à cet égard, le délégué a répondu ce qui suit :

“Selon l'article 3 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne, la politique commerciale commune est une compétence exclusive de l'Union. Cependant, le [règlement \(UE\) 2015/479 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 relatif au régime commun applicable aux exportations](#) prévoit, en son article 10, des **exceptions au principe** selon lequel les **exportations des pays de l'Union européenne à destination de pays tiers sont libres, c'est-à-dire qu'elles ne sont soumises à aucune restriction quantitative**. En effet, selon cet article, les **Etats membres peuvent prendre et appliquer des mesures de restrictions quantitatives si des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, ou de protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux, des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou de propriété industrielle et commerciale** le justifient. Or, c'est précisément pour des raisons de moralité publique, de sécurité publique et de protection de

² Doc. parl., Chambre, 1997-98, n° 1673/1, p. 20.

³ K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Anvers, Intersentia, 2023, 7^e éd., pp. 91-92, n°s 111-112, et pp. 314-315, n° 379, avec références à la jurisprudence de la Cour de Justice.

⁴ Voir l'avis C.E. 68.055/3 du 25 septembre 2020 sur un projet devenu l'arrêté royal du 30 septembre 2020 'interdisant l'exportation de vaccins contre la grippe dans le cadre de la pandémie de COVID-19', obs. 7.

la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux que le projet d'interdiction d'exportation est pris.

De plus, ce projet **satisfait au principe général du droit de l'Union de proportionnalité** dans le sens où c'est une mesure appropriée qui ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour que l'objectif poursuivi soit atteint, et justifie dès lors d'éventuelles entraves à la libre circulation des marchandises. En effet, c'est, comme expliqué précédemment, un **objectif légitime de moralité publique, de sécurité publique et de protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux** qui est poursuivi. En tant qu'Etat membre de l'Union européenne, la Belgique interdit sur son territoire, pour des raisons environnementales et de santé humaine, des produits dangereux mais continue néanmoins à exporter ces mêmes produits vers des pays tiers. Des données attestent du fait que la Belgique fait partie des plus gros pays exportateurs. En conséquence de cette politique dénoncée par l'ONU comme étant une politique de 'deux poids, deux mesures' ([AG Nations Unies, Rapport, A/74/480](#)), ces exportations ont des impacts négatifs sur l'environnement et sur la santé, à la fois des populations des pays tiers vers lesquels les substances sont exportées, mais également, par un 'effet boomerang', sur la santé de la population belge qui achète et consomme des aliments traités avec ces substances et importés de ces pays tiers. De plus, des inégalités et une concurrence déloyale existent entre les producteurs belges qui ne peuvent utiliser les substances interdites ou non-approuvées en Union européenne et les producteurs des pays tiers qui traitent leurs produits avec ces substances. Cette situation soulève donc des questions du point de vue éthique et crée aujourd'hui un réel débat sociétal. Le champ d'application du projet de mesure est **restreint** à un **nombre limité de substances dangereuses** qui répondent à des conditions bien définies par le projet d'arrêté royal et qui sont dès lors listées à ses annexes 1 et 3. Dans un objectif de **mettre fin à ces doubles standards et instaurer des mesures miroirs**, une des conditions est notamment que la mise sur la marché et/ou l'usage de la substance dangereuse doit faire l'objet d'une interdiction totale au niveau européen ou d'une non-approbation en vertu des règlements (CE) n°1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et abrogeant les directives 79/117/CEE et 91/414/CEE du Conseil et (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation de produits biocides.

Dans sa '[Stratégie pour la durabilité dans le domaine des produits chimiques – Vers un environnement exempt de substances toxiques](#)' qui vise notamment à stimuler l'innovation en faveur de produits chimiques plus sûrs et plus durables et à renforcer la protection de la santé humaine et de l'environnement contre les produits chimiques dangereux, la Commission européenne a déclaré que 'l'Union européenne montrera l'exemple et, dans le respect de ses engagements internationaux, **veillera à ce que les substances chimiques dangereuses interdites dans l'Union européenne ne soient pas produites à des fins d'exportation**, y compris en modifiant la législation applicable s'il y a lieu'. Or, **aucune mesure harmonisée au niveau européen d'interdiction d'exportation n'a encore été adoptée**. Il revient donc à la Belgique, en tant qu'Etat membre, de décider du niveau auquel elle entend assurer la protection de la santé et la vie des personnes, des animaux et des végétaux, ainsi que, notamment en vertu du principe de précaution, de la mise en place d'une interdiction d'exportation."

4.2. Le projet a été notifié dans le cadre de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 ‘prévoyant une procédure d’information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l’information’. La période de *standstill* qui doit être prise en compte dans ce cadre a entre-temps expiré. L’habilitation par l’Union européenne précitée peut être réputée avoir été accordée consécutivement à la communication faite dans le cadre de cette directive ⁵.

4.3. Les articles 1^{er} et 10 du règlement (UE) 2015/479 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 ‘relatif au régime commun applicable aux exportations’ s’énoncent comme suit :

« Article premier. Les exportations de l’Union à destination des pays tiers sont libres, c’est-à-dire non soumises à des restrictions quantitatives, à l’exception de celles qui sont appliquées conformément au présent règlement ».

« Article 10. Sans préjudice d’autres dispositions de l’Union, le présent règlement ne fait pas obstacle à l’adoption ou à l’application, par les États membres, de restrictions quantitatives à l’exportation justifiées par des raisons de moralité publique, d’ordre public, de sécurité publique, ou de protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux, des trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ou de propriété industrielle et commerciale ».

L’article 3, § 1^{er}, du projet prévoit que l’arrêté envisagé s’applique à certaines substances dangereuses listées à l’annexe I du règlement (UE) n° 649/2012 du Parlement européen et du Conseil du 4 juillet 2012 ‘concernant les exportations et importations de produits chimiques dangereux’ (ci-après : règlement PIC).

Le règlement PIC contient des dispositions relatives à l’exportation de substances dangereuses ⁶, sans toutefois prévoir une interdiction d’exportation. Par conséquent, ce règlement ne fait pas obstacle à l’application de l’article 10, précité, du règlement (UE) 2015/479.

Une interdiction d’exportation constitue une restriction quantitative à l’exportation au sens de l’article 10, précité, du règlement (UE) 2015/479. Il faut dès lors satisfaire à la condition, inscrite dans cet article, de l’existence d’un motif justifiant l’interdiction.

Dans ses explications reproduites ci-dessus, le délégué a justifié l’interdiction d’exportation en renvoyant à la « protection de la santé et de la vie des personnes, des animaux et des végétaux » et en relevant la proportionnalité de la mesure en projet par rapport à l’objectif d’intérêt général ainsi poursuivi ⁷.

4.4. Il résulte de ce qui précède qu’au regard de la réglementation européenne, la Belgique peut être réputée pouvoir édicter l’interdiction d’exportation à l’examen.

⁵ Voir à cet égard l’avis C.E. 67.856/VR du 13 octobre 2020 sur une proposition d’ordonnance ‘modifiant la loi du 14 août 1986 relative à la protection et au bien-être des animaux, visant à fixer des conditions de commercialisation du foie gras’, obs. 8.

⁶ Voir, entre autres, les articles 2.1, c), 3, 7, 10, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19.

⁷ La restriction au principe de libre exportation ne peut dépasser les limites de ce qui est approprié pour l’intérêt qui est invoqué (Voir : K. LENAERTS et P. VAN NUFFEL, *Europees recht*, Intersentia, Anvers, 2023, p. 316, n° 380).

FORMALITES

5. Plusieurs accords d'association que l'Union européenne, la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres ont conclus avec des pays tiers, prévoient une obligation de notification et d'information, qui requiert de publier à l'avance des mesures d'application générale, y compris une explication, de sorte que les personnes intéressées et les pays tiers concernés disposent de possibilités raisonnables de présenter leurs observations sur les propositions de mesures avant qu'elles n'entrent en vigueur, en veillant en particulier à leur accorder un délai suffisant pour ce faire⁸. La réglementation proposée entre dans le champ d'application des accords d'association précités, de sorte qu'il y a lieu d'organiser la procédure de notification et d'information qui y est visée à l'égard des pays tiers signataires. Il faut en outre veiller à ce que la consultation soit effectivement mise en œuvre d'une manière raisonnablement transparente et non discriminatoire, de sorte que son existence soit suffisamment connue et que toutes les parties intéressées puissent réellement y participer⁹⁻¹⁰.

Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale – Liberté de commerce et d'industrie

6. L'interdiction d'exportation en projet touche à la liberté de commerce et d'industrie – aussi appelée 'liberté d'entreprendre' – visée à l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Selon la Cour constitutionnelle, cette liberté ne peut pas être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. La liberté d'entreprendre

⁸ Voir l'article 283, paragraphe 2, de l'Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres d'une part, et l'Ukraine, d'autre part, fait à Bruxelles le 21 mars 2014 et le 27 juin 2014 ; l'article 116, paragraphe 1, de l'Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, fait à Bruxelles le 27 juin 2014 ; l'article 243, paragraphe 1, de l'Accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, fait à Bruxelles le 27 juin 2014.

⁹ Comparer avec la procédure de notification et d'information qui doit être élaborée pour transposer l'article 14, paragraphe 1, de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 'relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive autorisation)' et les observations à ce sujet, notamment dans l'avis C.E. 60.142/3 du 20 octobre 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 23 décembre 2016 'houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende radio-omroep en televisie, wat betreft de radio-omroeporganisaties', obs. 3, note 4, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2016-17, n° 983/1, pp. 51-54 et avis C.E. 61.050/3 du 28 mars 2017 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 21 avril 2017 'houdende bepaling van het aantal particuliere landelijke, regionale, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties dat kan worden erkend en houdende de opstelling van het frequentieplan en de vaststelling van de frequentiepakketten die ter beschikking worden gesteld van de particuliere landelijke, regionale, netwerk- en lokale radio-omroeporganisaties', obs. 5.

¹⁰ Cf. avis C.E. 67.856/VR du 13 octobre 2020, obs. 5.2.

ne serait violée que si elle était limitée sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si une limitation était manifestement disproportionnée au but poursuivi ¹¹.

La section de législation ne dispose cependant pas des éléments de fait lui permettant d'affirmer avec la certitude requise que la réglementation à l'examen ne pourrait en aucun cas impliquer une mesure déraisonnable ou une limitation disproportionnée de la liberté contractuelle et de la liberté de commerce.

L'inscription de substances sur les listes des annexes 1 et 2 devra par conséquent être justifiée adéquatement.

Article 5

7. L'article 5, § 1^{er}, du projet dispose que le ministre ayant la Santé publique dans ses attributions et le ministre ayant l'Environnement dans ses attributions peuvent conjointement décider d'inclure toute substance dangereuse à l'annexe 1 lorsqu'elle répond aux critères visés au paragraphe 2 et toute substance dangereuse à l'annexe 2 lorsqu'elle répond aux critères visés au paragraphe 3.

Une délégation à un ministre peut uniquement porter sur des questions d'ordre accessoire ou de détail. Or, l'ajout de nouvelles substances aux annexes 1 ou 2 et l'actualisation de ces dernières ne sont pas des questions d'ordre accessoire ou de détail, mais concernent au contraire l'essence de la réglementation en projet. En outre, cette délégation aux ministres semble outrepasser les obligations de consultation qui découlent de l'article 19, § 1^{er}, de la loi du 21 décembre 1998. Il conviendra dès lors de distraire la délégation précitée. Compte tenu de ce qui précède, l'habilitation aux ministres précités, prévue par l'article 5, § 5, du projet, leur permettant de fixer la date d'entrée en vigueur des modifications apportées aux annexes 1 et 2, doit elle aussi être omise.

DE GRIFFIER
LE GREFFIER

DE EERSTE VOORZITTER
LE PREMIER PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Wilfried VAN VAERENBERGH

¹¹ Voir par ex. C.C., 23 janvier 2014, n° 6/2014, B.34 ; C.C., 2 mars 2023, n° 33/2023, B.59.5 ; C.C., 22 juin 2023, n° 101/2023, B.8.3 ; C.C., 20 juillet 2023, n° 114/2023, B.29.2.