Raad van State
LEGISLATIEVE AFDELING
06 08. 1980

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 17e juni 1980 door de Minister van Volksgezondheid en Leefmilieu verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de schadelijkheid van speelgoed en van gebruiksvoorwerpen voor kinderen", heeft de 27e juni 1980 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de l'Environnement, le 17 juin 1980, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la toxicité des jouets et des objets usuels pour les enfants", a donné le 27 juin 1980 l'avis suivant :

I. OPMERKINGEN OMTRENT RECHTSGROND EN TOEPASSINGSGEBIED.

I. Het ontwerp-besluit regelt het in de handel brengen van "speelgoed en van gebruiksvoorwerpen voor kinderen". Dat blijkt niet uit het opschrift, evenmin voldoende uit de tekst van het ontwerp.

II. Omtrent het toepassingsgebied van het ontwerp is aan de Raad van State geen afdoende duidelijkheid verstrekt. Met name is niet duidelijk gemaakt of, wat speelgoed betreft, het gaat om alle gebruiksartikelen, inbegrepen sportartikelen, die als speelgoed kunnen worden aangemerkt, dan wel om gebruiksartikelen die enkel als speelgoed voor kinderen in aanmerking komen.

Uit de context zou kunnen worden afgeleid dat, wat speelgoed betreft, slechts de laatste groep wordt geviseerd. De bepaling van artikel 8, § 2, moet dan wel zo gelezen worden dat het woord "kinderen" in zijn gebruikelijke betekenis dient te worden genomen, ook al gaat het om personen boven de leeftijd van 14 jaar.

III. De artikelen 8, 9 en 10 regelen de vermeldingen die bij het in de handel brengen op de in het ontwerp bedoelde voorwerpen of op hun verpakking dienen te worden aangebracht.

.../...

's Konings bevoegdheid om die verplichting op te leggen, is begrepen in de reglementeringsbevoegdheid die Hij ontleent aan artikel 6, § 1, b, van de in de aanhef vermelde wet van 24 januari 1977. Het voorlichten van de verbruiker maakt immers natuurlijkerwijs deel uit van het te koop aanbieden, welke handeling opgenomen is in de definitie van "handel of in de handel brengen", omschreven in artikel 1, 3°, van de wet van 24 januari 1977.

Niettemin moet worden toegegeven dat onder artikel 1, 4°, van de wet in de definitie van "fabricage of fabriceren" wel van "etikettering" uitdrukkelijk melding is gemaakt. Men zou daarin een tekstargument kunnen vinden om voor te houden dat bij ontstentenis van zodanige vermelding in de omschrijving van "handel of in de handel brengen", de bevoegdheid om deze laatste handelingen te reglementeren niet de bevoegdheid insluit om regels vast te stellen die naar hun inhoud gelijk staan met de handeling van etikettering.

IV. Artikel 12 bevat een verbodsbepaling omtrent het aanwenden van misleidende benamingen, aanduidingen, afbeeldingen, tekens of andere vormen van presentatie. Overeenkomstig het reeds genoemd artikel 6, § 1, b, van de wet van 24 januari 1977 kan de Koning regels stellen en verbodsmaatregelen voorschrijven op de handel van gebruiksartikelen. Die regels en verbodsmaatregelen moeten evenwel steeds gericht zijn op het vrijwaren van de volksgezondheid of op het voorkomen van bedrog of vervalsing "op dit gebied". De verbodsbepaling van artikel 12 lijkt verder te reiken dan het enkele gebied van volksgezondheid. Men kan voorhouden dat met die verbodsbepaling tegelijk een oogmerk wordt nagestreefd als datgene waarvoor de Koning in artikel 12 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken bevoegd is gemaakt.

.../...

Om elke betwisting omtrent de rechtsgrond weg te nemen, verdient het dan ook aanbeveling het ontwerp, wat de artikelen 8, 9 en 10 en meer nog wat artikel 12 betreft, als een uitvoering van de handelspraktijkenwet voor te dragen, wat de medewerking vereist van de Minister van Economische Zaken.

V. Door de gemachtigde ambtenaar is bevestigd dat de uitvoer van speelgoed en gebruiksartikelen voor kinderen door dit ontwerp niet wordt geraakt.

VI. Samengevat komen de voorgaande opmerkingen erop neer :

1. dat het opschrift beter gesteld ware als volgt :

   "Koninklijk besluit betreffende het in de handel brengen van speelgoed en gebruiksartikelen voor kinderen";

2. dat in de aanhef verwezen dient te worden naar artikel 12 van de wet van 14 juli 1971 betreffende de handelspraktijken;

3. dat in het voordrachtsformulier en in de uitvoeringsbepaling tevens van de Minister van Economische Zaken melding dient te worden gemaakt;

4. dat artikel 2 beter ware gesteld als volgt :

   "Artikel 2.-

   De gebruiksartikelen bepaald in artikel 1, 1° en 2°, die een gevaar voor kinderen opleveren door het feit dat zij een fysiologische werking kunnen uitoefenen hetzij door het inademen of het inslikken van bepaalde delen, hetzij door kontakt met het lichaam, mogen niet in de handel worden gebracht dan wanneer aan de bepalingen van dit besluit is voldaan".

.../...

II. ANDERE OPMERKINGEN.

In artikel 1, 1°, vervange men in de Franse tekst het woord "péremptoirement" door "notoirement".

In artikel 3, 2°, leze men : "Ze mogen geen andere stoffen bevatten die een gevaar voor de gezondheid als bedoeld in artikel 2 opleveren".

In artikel 7, § 1, leze men "Waterstof mag slechts voor de vulling van wedstrijdballonnen worden aangewend en op voorwaarde ...".

Artikel 10 herhaalt letterlijk het bepaalde in artikel 8 van de wet van 24 januari 1977.

In artikel 16 vervange men het woord "toepassing" door "uitvoering". Voor dit artikel wordt tevens verwezen naar de opmerking die boven is gemaakt met betrekking tot de medevoordracht en de medeondertekening door de Minister van Economische Zaken.

I. OBSERVATIONS CONCERNANT LE FONDEMENT LEGAL ET LE CHAMP D'APPLICATION DU PROJET.

I. l'arrêté en projet règle la mise dans le commerce des "jouets et objets usuels pour les enfants". Cela ne se dégage pas de l'intitulé ni même, avec une clarté suffisante, du texte du projet.

II. Le champ d'application du projet n'a pas été précisé au Conseil d'Etat avec toute la netteté voulue. Ainsi, il n'a pas été spécifié si, pour ce qui est des jouets, le projet vise tous objets usuels, y compris les articles de sport, qui peuvent être regardés comme des jouets ou ne s'applique qu'aux objets usuels qui peuvent uniquement être considérés comme des jouets pour enfants.

On pourrait inférer du contexte qu'en ce qui concerne les jouets, seul ce dernier groupe est visé par le projet. Mais la disposition de l'article 8, § 2, doit alors se lire en prenant le terme "enfants" dans son acception habituelle, même s'il s'agit de personnes ayant dépassé l'âge de 14 ans.

III. Les articles 8, 9 et 10 du projet règlent les mentions que doivent porter, à la mise dans le commerce, les objets visés par le projet ou leurs emballages. Le pouvoir du Roi d'imposer pareille obligation est inclus dans le pouvoir de réglementation qu'Il tient de l'article 6, § 1er, b de la loi du 24 janvier 1977 visée au préambule. L'information du consommateur constitue, en effet, une partie intégrante de l'offre en vente, acte couvert par la définition des notions de "commerce ou mise dans le commerce" donnée à l'article 1er, 3°, de la loi du 24 janvier 1977. Il faut reconnaître cependant

.../...

que la définition de la notion "fabrication ou fabriquer" figurant à l'article 1er, 4°, de la même loi fait mention expresse de "l'étiquetage". On pourrait tirer argument de ce texte pour affirmer qu'en l'absence de pareille mention dans la définition des notions de "commerce ou mise dans le commerce", le pouvoir de réglementer ces derniers actes n'implique pas celui d'établir des règles équivalentes, du point de vue de leur contenu, à l'opération d'étiquetage.

IV. L'article 12 porte interdiction d'utiliser des dénominations, indications, représentations, signes ou autres présentations susceptibles d'induire en erreur. Conformément à l'article 6, § 1er, b, déjà cité de la loi du 24 janvier 1977 le Roi peut "réglementer et interdire le commerce de produits usuels. Encore faut-il que ces règles et interdictions aient toujours pour but de sauvegarder la santé publique ou d'empêcher des tromperies ou falsifications "dans ce domaine". L'interdiction de l'article 12 paraît déborder le domaine exclusif de la santé publique. On peut soutenir qu'elle poursuit en même temps un objectif qui participe de celui en vue duquel l'article 12 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce habilite le Roi à réglementer.

Aussi, afin d'éviter toute contestation quant au fondement légal du projet, serait-il préférable de présenter celui-ci, en ce qui concerne les articles 8, 9 et 10 et plus particulièrement l'article 12, comme une exécution de la loi sur les pratiques du commerce, ce qui requiert le concours du Ministre des Affaires économiques.

.../...

V. Le fonctionnaire délégué a confirmé que le projet ne touche pas l'exportation des jouets et objets usuels pour enfants.

VI. En résumé, les observations faites ci-dessus se ramènent à ceci :

1. L'intitulé serait mieux rédigé comme suit :

   "Arrêté royal relatif à la mise dans le commerce de jouets et d'objets usuels pour enfants";

2. Le préambule doit viser l'article 12 de la loi du 14 juillet 1971 sur les pratiques du commerce;

3. La formule de proposition et l'exécutoire doivent également mentionner le Ministre des Affaires économiques;

4. L'article 2 gagnerait à être rédigé en ces termes :

"Article 2.-

Les objets usuels définis à l'article 1er, 1° et 2°, qui présentent un danger pour la santé des enfants par le fait qu'ils peuvent exercer un effet physiologique soit par inhalation ou par absorption de certaines de leurs parties, soit par contact avec le corps de l'enfant, ne peuvent être mis dans le commerce s'il n'est satisfait aux dispositions du présent arrêté".

.../...

II. AUTRES OBSERVATIONS.

A l'article 1er, 1°, on remplacera le mot "péremptoirement" par "notoirement".

A l'article 3, 2°, on écrira : "Ils ne peuvent contenir d'autres substances qui constituent un danger pour la santé au sens de l'article 2".

A l'article 7, § 1er, on écrira : "L'hydrogène ne peut être utilisé que pour remplir les ballons de compétition, à condition que ...".

L'article 10 reproduit textuellement la disposition de l'article 8 de la loi du 24 janvier 1977.

A l'article 16, on replacera le mot "application" par "exécution". Pour le surplus, il est renvoyé en ce qui concerne cet article, à l'observation faite ci-avant au sujet de la nécessité d'associer le Ministre des Affaires économiques à la proposition et au contreseing du présent projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : A. MAST, eerste voorzitter,
Messieurs : premier président,

H. COREMANS, staatsraden,
A. VANDER STICHELE, conseillers d'Etat,

G. VAN HECKE, bijzitters van de afdeling wetgeving,
F. DE KEMPENEER, assesseurs de la section de législation,

Mevrouw : M. BENARD, griffier.
Madame : greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. J.-F. CLAES, eerste auditeur.

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

Le rapport a été présenté par M. J.-F. CLAES, premier auditeur.

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

M. BENARD. A. MAST.