

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 december 1996 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de voorwaarden, waaronder de kosten voortvloeiend uit de veiligheidsmaatregelen, getroffen in toepassing van de wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van de consumenten, ten laste van de producenten worden gelegd", heeft op 10 juli 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 6 décembre 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions de mise à charge des producteurs des frais afférents aux dispositions de sécurité adoptées en application de la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des consommateurs", a donné le 10 juillet 1997 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van de consumenten voorziet, in hoofdzaak ter omzetting van de richtlijn 92/59/EEG van de Raad van 29 juni 1992 inzake algemene productveiligheid, in een algemeen veiligheidsvereiste ten aanzien van producten en diensten die aan de consument worden aangeboden.

Verschillende bepalingen van die wet regelen een systeem van veiligheidsmaatregelen die ten aanzien van producten of diensten genomen kunnen worden, onder meer :

- de mogelijkheid voor de Koning om ten aanzien van een product of een dienst of ten aanzien van een categorie van producten of diensten een hele reeks maatregelen te nemen, indien ze niet voldoen aan het algemeen veiligheidsvereiste (artikel 4, eerste tot vierde lid, van de wet);
- en de mogelijkheid voor de minister tot wiens bevoegdheid het verbruik behoort om ten aanzien van een product of een dienst, die een ernstig en onmiddellijk gevaar betekent, een reeks maatregelen te nemen (artikel 5, eerste tot derde lid, van de wet).

In het licht van die bepalingen menen zijn stellers voor het ontwerp een specifieke rechtsgrond te vinden in de artikelen 4, vijfde lid, en 5, achtste lid, van dezelfde wet.

.../...

Volgens de gemachtigde van de regering bevat de wet immers zelf reeds de nodige voorschriften ten aanzien van de veiligheidsmaatregelen welke genomen kunnen worden en is het dus niet noodzakelijk om een bijkomende reglementering uit te vaardigen teneinde de veiligheidskosten ten laste van de producenten te kunnen leggen. Er is door de stellers van het ontwerp bewust voor geopteerd om zo weinig mogelijk bijkomende voorwaarden te stellen ten aanzien van de toepassing van het in de wet ingeschreven principe dat de kosten welke voortvloeien uit de veiligheidsmaatregelen ten laste van de producenten vallen. In dat verband heeft de gemachtigde van de regering aan de auditeur-verslaggever onder meer het volgende verklaard :

"Het ontwerp van koninklijk besluit onderworpen aan het advies van de Raad van State, beoogt om de artikelen 4 en 5 uit te voeren voor wat betreft de kosten voortvloeiend uit de veiligheidsmaatregelen. Dit ontwerp beoogt om algemene regels vast te stellen krachtens het rechtvaardigheidsprincipe. Het maakt een onderscheid tussen de reglementeringen of veiligheidsmaatregelen genomen per categorie van producten of diensten (artikel 1 van het ontwerp) of per product of dienst (artikel 2), welk het geheel van mogelijkheden beoogd door de artikelen 4 en 5 van de wet op het domein van te nemen maatregelen aangaande veiligheid rechtvaardigt en dientengevolge dat dit ontwerp van koninklijk besluit vanaf nu kan genomen worden zonder, geval per geval, te wachten op eventuele toekomstige reglementeringen die niets zullen veranderen aangaande het weerhouden principe.".

2.1. Artikel 4, vijfde lid, van de voornoemde wet van 9 februari 1994 bepaalt hetgeen volgt :

.../...

"De Koning stelt in een besluit nadere regels betreffende de voorwaarden waaronder de kosten voortvloeiend uit de veiligheidsmaatregelen die overeenkomstig de aldus uitgevaardigde reglementering moeten worden getroffen, ten laste van de producenten worden gelegd."

Artikel 5, achtste lid, van dezelfde wet is in gelijkaardige bewoordingen gesteld.

Met de woorden "de aldus uitgevaardigde reglementering" wordt blijkbaar verwezen naar de precies omschreven machtigingen die door de artikelen 4 en 5 aan de Koning of aan de bevoegde minister worden verleend, om "veiligheidsmaatregelen" te treffen "per product (dienst) of categorie van producten (diensten)".

2.2. De voornoemde artikelen 4 en 5 blijken echter zo te zijn opgebouwd, en dat is ook logisch, dat eerst een specifieke reglementering met betrekking tot het opleggen van veiligheidsmaatregelen wordt uitgevaardigd ten aanzien van producten en diensten, respectievelijk door de Koning met het oog op de bescherming van de veiligheid of de gezondheid van de consument (ter uitvoering van artikel 4), of door de minister, in geval van ernstig en onmiddellijk gevaar (ter uitvoering van artikel 5). Het is immers pas nadat dergelijke reglementering is uitgevaardigd dat veiligheidsmaatregelen, overeenkomstig de artikelen 4 en 5, kunnen worden getroffen, waaruit dan kosten kunnen voort-

.../...

vloeien (1). Door in het onderhavig besluit in ontwerp de tenlastelegging van de kosten te willen regelen op een moment dat de voornoemde artikelen 4 en 5 van de wet van 9 februari 1994 nog geen uitvoering hebben gekregen, moet dan ook de vraag worden gesteld naar de werkbaarheid, *hic et nunc*, van de ontworpen regeling.

2.3. Zulks klemmt des te meer omdat het ontwerp in zijn artikelen 1 en 2, tweede lid, in wezen niets anders doet dan het in de wet ingeschreven beginsel met betrekking tot het ten laste leggen van de producenten van de kosten die voortvloeien uit de veiligheidsmaatregelen, louter te herhalen.

3. Bovendien moet worden vastgesteld dat het verband tussen het onderhavige ontwerp en de artikelen 4 en 5 van de voornoemde wet van 9 februari 1994 enkel blijkt uit het eerste lid van de aanhef en niet uit het opschrift

(1) Blijkbaar gaan de stellers van het ontwerp ervan uit dat met "de aldus uitgevaardigde reglementering" in de artikelen 4, vijfde lid, en 5, achtste lid, van de wet bedoeld worden, de "voorwaarden" bepaald per product of categorie van producten inzake vervaardiging, etikettering, enz. Het is zeer de vraag of dergelijke maatregelen een "reglementair" karakter hebben. Hoe dan ook leidt het bijtreden van die stelling enkel tot een verplaatsing van het probleem. Immers, treft de Koning geen algemene uitvoeringsregeling, dan zal Hij toch moeten bepalen in zijn verordenend besluit aangaande de kosten, hoe die kosten worden begroot, aan welke voorwaarden en formaliteiten moet zijn voldaan vooraleer zij ten laste van de betrokken producenten kunnen worden gelegd, enz. En dat doet, zoals hierna wordt vastgesteld, het voorliggend ontwerp ook niet.

van het ontwerp of uit het bepalend gedeelte ervan. Het opschrift verwijst enkel, in zeer algemene bewoordingen, naar "de veiligheidsmaatregelen, getroffen in toepassing van de wet van 9 februari 1994 ...". Ook de artikelen 1 en 2 van het ontwerp gebruiken eenzelfde zeer vage omschrijving, met name "... veiligheidsmaatregelen in toepassing van de wet ...".

Artikel 4, vijfde lid, en artikel 5, achtste lid, van de wet verlenen nochtans uitsluitend een machtiging om de tenlastelegging van de kosten op rekening van de producenten te regelen, wat de reglementering betreft die specifiek dient uitgevaardigd te worden op grond van deze wetsbepalingen en bieden derhalve geen rechtsgrond om de tenlastelegging van de kosten te regelen voortvloeiend uit veiligheidsmaatregelen genomen met toepassing van andere bepalingen van de wet.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 2

In verband met het eerste lid van dit artikel moet worden opgemerkt dat artikel 14, lid 1, van de voornoemde richtlijn 92/59/EEG bepaalt dat "het besluit (waarbij het op de markt brengen van een product wordt beperkt of waarin het uit de handel nemen van een product wordt bepaald) ... zo spoedig mogelijk ter kennis gebracht (wordt) van de betrokken partij, onder opgave van de rechtsmiddelen die krachtens de in de betrokken Lid-Staten geldende

.../...

bepalingen bestaan alsmede van de termijnen waarbinnen die rechtsmiddelen moeten worden aangewend". De tekst van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp zal in die zin dan ook moeten worden aangevuld.

Artikel 3

Men schrijve "Onze Minister van Economie ..."
in plaats van "Onze Minister tot wiens bevoegdheid de
Economische Zaken behoren ...".

OBSERVATIONS GENERALES

1. La loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des consommateurs prévoit, essentiellement dans le but de transposer la directive 92/59/CEE du Conseil du 29 juin 1992 relative à la sécurité générale des produits, une exigence générale de sécurité en ce qui concerne les produits et services offerts au consommateur.

Diverses dispositions de cette loi règlent un système de dispositions de sécurité qui peuvent être prises à l'égard des produits ou des services, et notamment :

- la faculté pour le Roi de prendre, à l'égard d'un produit ou d'un service ou à l'égard d'une catégorie de produits ou de services, un nombre important de dispositions, s'ils ne satisfont pas à l'exigence générale de sécurité (article 4, alinéas 1er à 4, de la loi);
- et la faculté pour le ministre qui a la consommation dans ses attributions, de prendre un nombre de dispositions à l'égard d'un produit ou d'un service qui constitue un danger grave et immédiat (article 5, alinéas 1er à 3, de la loi).

Compte tenu de ces dispositions, les auteurs du projet estiment que ce dernier tient un fondement légal spécifique des articles 4, alinéa 5, et 5, alinéa 8, de la même loi.

Selon le délégué du gouvernement, la loi même comporte, en effet, déjà les prescriptions nécessaires en ce qui concerne les dispositions de sécurité qui peuvent être prises et point n'est donc besoin d'élaborer une règle-
..../....

mentation supplémentaire afin de mettre à la charge des producteurs les frais afférents à la sécurité. C'est volontairement, que les auteurs du projet ont préféré subordonner le moins possible à des conditions supplémentaires l'application du principe consacré par la loi, selon lequel les frais afférents aux dispositions de sécurité sont mis à la charge des producteurs. A cet égard, le délégué du gouvernement a notamment déclaré ce qui suit à l'auditeur rapporteur :

"Het ontwerp van koninklijk besluit onderworpen aan het advies van de Raad van State, beoogt om de artikelen 4 en 5 uit te voeren voor wat betreft de kosten voortvloeiend uit de veiligheidsmaatregelen. Dit ontwerp beoogt om algemene regels vast te stellen krachtens het rechtvaardigheidsprincipe. Het maakt een onderscheid tussen de reglementeringen of veiligheidsmaatregelen genomen per categorie van producten of diensten (artikel 1 van het ontwerp) of per product of dienst (artikel 2), welk het geheel van mogelijkheden beoogd door de artikelen 4 en 5 van de wet op het domein van te nemen maatregelen aangaande veiligheid rechtvaardigt en dientengevolge dat dit ontwerp van koninklijk besluit vanaf nu kan genomen worden zonder, geval per geval, te wachten op eventuele toekomstige reglementeringen die niets zullen veranderen aangaande het weerhouden principe.".

2.1. L'article 4, alinéa 5, de la loi précitée du 9 février 1994 dispose ce qui suit :

"Le Roi fixe dans un arrêté les conditions selon lesquelles seront mis à la charge des producteurs les frais afférents aux dispositions de sécurité à prendre en vertu de la réglementation ainsi édictée.".

.../...

L'article 5, alinéa 8, de la même loi est rédigé en des termes similaires.

Les mots "la réglementation ainsi édictée" font manifestement référence aux habilitations définies avec précision que les articles 4 et 5 confèrent au Roi ou au ministre compétent pour prendre des "dispositions de sécurité par produit (service) ou catégorie de produits (services)".

2.2. Les articles 4 et 5 précités sont toutefois conçus de manière telle, et la logique le veut d'ailleurs ainsi, qu'une réglementation spécifique est tout d'abord édictée pour imposer des dispositions de sécurité à l'égard des produits et des services, respectivement par le Roi en vue d'assurer la protection du consommateur quant à sa sécurité ou sa santé (en exécution de l'article 4), ou par le ministre, en cas de danger grave et immédiat (en exécution de l'article 5). En effet, ce n'est qu'après que pareille réglementation a été édictée qu'il est permis de prendre, conformément aux articles 4 et 5, des dispositions

.../...

de sécurité dont peuvent alors ensuite découler des frais (1). Comme le présent arrêté en projet entend régler l'imputation des frais à un moment où les articles 4 et 5 de la loi du 9 février 1994 n'ont pas encore été mis en oeuvre, se pose dès lors la question de l'effectivité, hic et nunc, de la réglementation en projet.

2.3. Elle s'impose d'autant plus qu'en ses articles 1er et 2, alinéa 2, le projet n'a en définitive d'autre objet que de reproduire simplement le principe inscrit dans la loi relativement à l'imputation aux producteurs des frais afférents aux dispositions de sécurité.

3. En outre, force est de constater que la relation qui existe entre le présent projet et les articles 4 et 5 de la loi précitée du 9 février 1994 ressort uniquement du premier alinéa du préambule et non de l'intitulé du projet ou de son dispositif. L'intitulé fait uniquement référence, en des termes extrêmement généraux, aux "dispositions de

(1) De toute évidence, les auteurs du projet présument que les mots "la réglementation ainsi édictée" recouvrent, aux articles 4, alinéa 5, et 5, alinéa 8, de la loi, les "conditions" fixées par produit ou catégorie de produits en ce qui concerne la fabrication, l'étiquetage, etc. La question se pose de savoir si pareilles dispositions ont un caractère "réglementaire". En tout état de cause, se ranger à cette thèse ne revient qu'à déplacer le problème. En effet, si le Roi ne prend pas de disposition générale d'exécution, Il devra néanmoins déterminer, dans son arrêté réglementaire relatif aux frais, comment ceux-ci sont évalués, à quelles conditions et formalités ils doivent satisfaire avant de pouvoir être mis à la charge des producteurs concernés, etc. Or, ainsi qu'il est relevé ci-après, le projet examiné n'en fait rien.

sécurité adoptées en application de la loi du 9 février 1994 ...". Les articles 1er et 2 du projet font également usage d'une même définition extrêmement imprécise, à savoir les "... dispositions de sécurité adoptées (à adopter) ... en vertu de la loi ...".

L'article 4, alinéa 5, et l'article 5, alinéa 8, de la loi confèrent toutefois uniquement une habilitation pour régler l'imputation des frais aux producteurs, en ce qui concerne la réglementation qui doit être édictée spécifiquement sur la base de ces dispositions législatives et ne procurent dès lors aucun fondement légal permettant de régler l'imputation des frais afférents à des dispositions de sécurité adoptées en vertu d'autres dispositions de la loi.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 2

En ce qui concerne l'alinéa 1er de cet article, il faut observer que l'article 14, paragraphe 1, de la directive 92/59/CEE précitée dispose que la "décision (restreignant la mise sur le marché d'un produit déterminé ou imposant son retrait) ... est notifiée dès que possible à la partie concernée et indique les voies de recours prévues par les dispositions en vigueur dans l'Etat membre en cause et les délais dans lesquels les recours doivent être présentés". Le texte de l'article 2, alinéa 1er, du projet devra dès lors être complété dans ce sens.

.../...

Article 3

On écrira "Notre Ministre de l'Economie ..." au lieu de "Notre Ministre ayant les Affaires économiques dans ses attributions ...".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

de Heer G. SCHRANS
Monsieur
Mevrouw Y. MERCHIEERS
Madame

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE