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 7 juli 1998 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende de verspreiding van waarschuwingen voor en voorzorgsmaatregelen voor het gebruik van opblaasbare spelconstructies", heeft op 9 juli 1998 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 7 juillet 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "portant la diffusion de mises en garde et de précautions d'emploi pour les structures de jeu gonflables", a donné le 9 juillet l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd

> "par la circonstance qu'il résulte de deux accidents récents impliquant des châteaux gonflables où plusieurs enfants ont été blessés dont certains grièvement, que l'utilisation de ces produits peut constituer, dans certaines conditions, un danger grave et immédiat pour le consommateur".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN HET ONTWERP

De wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van de consumenten legt bepaalde verplichtingen op aan producenten en distributeurs van producten en diensten. De producenten (1) zijn, luidens artikel 2, § 1, van die wet gehouden uitsluitend veilige producten of diensten op de markt te brengen en de distributeurs (2) zijn, luidens artikel 2, § 2, van de wet gehouden om naar best vermogen bij

---

(1) De term "producent" wordt in artikel 1, eerste lid, 3, van de wet van 9 februari 1994 als volgt gedefinieerd :

"3. Producent :

- de fabrikant van het product of de dienstverlener, indien deze in de Gemeenschap gevestigd is, en eenieder die zich als fabrikant aandient door op het product zijn naam, merk of ander kenteken aan te brengen, of degene die het product opnieuw in goede staat brengt en eenieder die zich als dienstverlener aandient;

- de vertegenwoordiger van de fabrikant of van de dienstverlener, indien laatstgenoemde niet in de Gemeenschap gevestigd is, of, indien er geen in de Gemeenschap gevestigde vertegenwoordiger is, de importeur van het product of de distributeur van de dienst;

- de andere personen die beroepshalve betrokken zijn bij de verhandelingsketen, voor zover hun activiteiten van invloed kunnen zijn op de veiligheidskenmerken van de producten die op de markt worden gebracht".

(2) De term "distributeur" wordt in artikel 1, eerste lid, 4, van deze wet omschreven als "de persoon die beroepshalve betrokken is bij de verhandelingsketen en wiens activiteit geen invloed heeft op veiligheidskenmerken van de producten of diensten".

te dragen tot de naleving van de algemene veiligheids-vereiste.

Volgens artikel 5, tweede lid, van de voornoemde wet van 9 februari 1994, kan de minister tot wiens bevoegdheid het verbruik behoort, bij ernstig en onmiddellijk gevaar de verspreiding van waarschuwingen en voorzorgsmaatregelen voor het gebruik bevelen.

Artikel 7 van dezelfde wet bepaalt onder meer dat de producenten in het kader van hun activiteiten bepaalde voorzorgsmaatregelen moeten nemen.

Het zijn deze wetsbepalingen die door de stellers van het voorliggend ontwerp worden ingeroepen om dringende maatregelen te nemen naar aanleiding van enkele ongevallen met springkastelen. De maatregelen, vervat in het ontwerp, zijn inzonderheid de volgende :

- aan de uitbater (1) dient de bij artikel 7, eerste lid, van de wet van 9 februari 1994 voorgeschreven relevante informatie te worden verstrekt onder de vorm van een document dat de opblaasbare spelconstructie vergezelt (artikel 2, eerste lid, van het ontwerp);

- de uitbater dient een permanent toezicht te verzekeren, door een persoon van ten minste 18 jaar oud, op het correct toepassen van de bedoelde informatie (artikel 3 van het ontwerp);

---

(1) Artikel 1, 2°, van het ontwerp omschrijft als "uitbater" "elke natuurlijke of rechtspersoon die een opblaasbare spelconstructie rechtstreeks ter beschikking van de consumenten stelt".

- er is een meldingsplicht van de kant van de uitbater bij, onder meer, een ernstig ongeval van een consument (1) (artikel 4 van het ontwerp).

VORMVEREISTEN

De gemachtigde van de regering heeft aan de auditeur-verslaggever bevestigd dat de betrokken producenten en de Commissie voor de Veiligheid van de Consumenten niet op voorhand werden geraadpleegd, wegens het dringend karakter van het ontwerp, maar dat deze raadpleging na het nemen van het besluit zal gebeuren.

In dat verband moet worden vastgesteld dat krachtens artikel 5, vijfde en zesde lid, van de voornoemde wet van 9 februari 1994 de minister de betrokken producenten dient te raadplegen, indien mogelijk vooraf en in elk geval uiterlijk vijftien dagen nadat het besluit is genomen, en dat hij bovendien, onder dezelfde voorwaarden, ook de Commissie voor de Veiligheid van de Consumenten dient te raadplegen, mits de termijn binnen dewelke het spoedadvies moet worden gegeven door hem wordt vastgesteld.

---

(1) De term "consument" wordt in artikel 1, eerste lid, 5., van de wet van 9 februari 1994 als volgt gedefinieerd : "elke natuurlijke persoon die, ofwel voor niet-beroepsmatige doeleinden producten of diensten verwerft of gebruikt, ofwel in wiens privéleven producten of diensten kunnen ingrijpen".

RECHTSGROND

1. De vraag rijst of de wet van 9 februari 1994 een voldoende rechtsgrond biedt - rekening houdend met het doel dat de stellers van het ontwerp zich voor ogen houden - aangezien deze wet in hoofdzaak de verhouding tussen producenten en distributeurs, eensdeels, en de consumenten, anderdeels, regelt. Opblaasbare spelconstructies of springkastelen worden immers zelden of nooit door de "producent" rechtstreeks aan de "consument" aangeboden. Meestal worden zij door gespecialiseerde bedrijven verhuurd aan ofwel een natuurlijke persoon of een rechtspersoon, die de constructie in het kader van een handelsactiviteit (winkel, handelsbeurs, ...) ter beschikking van de consument stelt, ofwel aan een natuurlijke persoon of een rechtspersoon, die de constructie in het kader van een niet-handelsactiviteit (bijv. een schoolfeest) ter beschikking van de consument stelt, of nog aan een natuurlijke persoon die de constructie louter privatim gebruikt (bijv. ter gelegenheid van een familiefeest).

Daarover ondervraagd door de auditeur-verslaggever, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat in elk van de zo-even geschetste situaties alleen diegene als "uitbater" beschouwd wordt, hij (de natuurlijke persoon of de rechtspersoon) die de constructie als dienstverlening met een handelskarakter ter beschikking van de consument stelt. In de eerste hypothese is dit de natuurlijke persoon of de rechtspersoon die de constructie gehuurd heeft, in de overige gevallen de verhurende firma.

In dit verband zal dan ook een en ander in het ontwerp verfijnd moeten worden. Meer bepaald zal in artikel 1, 2°, van het ontwerp de definitie van "uitbater" nauwer dienen aan te leunen bij de in de wet van 9 februari 1994 omschreven begrippen "producent" en "distributeur", en zal, vanzelfsprekend, de in de ontworpen bepaling gehanteerde term "consument" moeten begrepen worden als hebbende dezelfde draagwijdte als de overeenstemmmende term in de wet.

Daarentegen is het niet relevant om in artikel 4 van het ontwerp gewag te maken van de term "consument", doch zou het, voor de toepasbaarheid van de in de ontworpen bepaling voorziene meldingsplicht, aanbeveling verdienen de term "persoon" te gebruiken.

2. Indien het niettemin de bedoeling van de stellers van het ontwerp zou zijn een meer allesomvattende controle-maatregel te nemen ter voorkoming van ongevallen met spring-kastelen, zou veeleer beroep kunnen worden gedaan op de zelfstandige verordeningsbevoegdheid van de Koning tot handhaving van, onder meer de veiligheid. In dat geval put de Koning zijn bevoegdheid rechtstreeks uit de Grondwet en dient voor de beoogde maatregel geen rechtsbasis te worden gezocht in de voornoemde wet van 9 februari 1994. Uiteraard dient de regeling dan bij koninklijk besluit te worden uitgevaardigd en zal de Minister van Binnenlandse Zaken daarbij moeten worden betrokken.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

> "par la circonstance qu'il résulte de deux accidents récents impliquant des châteaux gonflables où plusieurs enfants ont été blessés dont certains grièvement, que l'utilisation de ces produits peut constituer, dans certaines conditions, un danger grave et immédiat pour le consommateur".

*
* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de faire les observations suivantes.

PORTEE DU PROJET

La loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des consommateurs impose certaines obligations aux producteurs

et aux distributeurs de produits et de services. Aux termes de l'article 2, § 1er, de cette loi, les producteurs (1) sont tenus de ne commercialiser que des produits ou des services sûrs, et selon l'article 2, § 2, de la loi, les distributeurs (2) sont tenus d'agir diligemment afin de contribuer au respect de l'obligation générale de sécurité.

L'article 5, alinéa 2, de la loi précitée du 9 février 1994 dispose que le ministre ayant la consommation dans ses attributions a la possibilité d'ordonner la

---

(1) L'article 1er, 3., de la loi du 9 février 1994 définit le terme "producteur" comme suit :

"3. Producteur :

- le fabricant du produit ou le prestataire du service lorsqu'il est établi dans la Communauté, et toute autre personne qui se présente comme fabricant en apposant sur le produit son nom, sa marque ou un autre signe distinctif, ou celui qui procède au reconditionnement du produit, et toute autre personne qui se présente comme prestataire du service;

- le représentant du fabricant ou du prestataire de service, lorsque celui-ci n'est pas établi dans la Communauté, ou, en l'absence de représentant établi dans la Communauté, l'importateur du produit ou le distributeur du service;

- les autres professionnels de la chaîne de commercialisation, dans la mesure où leurs activités peuvent affecter les caractéristiques de sécurité d'un produit mis sur le marché".

(2) A l'article 1er, alinéa 1er, 4., de cette loi, le "distributeur" est défini comme "tout professionnel de la chaîne de commercialisation dont l'activité n'a pas d'incidence sur les caractéristiques de sécurité du produit ou du service".

diffusion de mises en garde ou de précautions d'emploi en cas de danger grave et immédiat.

L'article 7 de la même loi précise notamment que les producteurs doivent prendre certaines précautions dans la limite de leurs activités.

A la suite de quelques accidents en rapport avec des châteaux gonflables, ce sont ces dispositions légales qui sont invoquées par les auteurs du présent projet afin que des mesures soient prises d'urgence. Les mesures visées par le projet sont notamment les suivantes :

- les informations pertinentes prescrites à l'article 7, alinéa 1er, de la loi du 9 février 1994 doivent être fournies à l'exploitant (1) dans un document accompagnant la structure de jeu gonflable (article 2, alinéa 1er, du projet);

- l'exploitant doit veiller à ce qu'une personne âgée de 18 ans au moins assure la surveillance permanente du respect de l'application correcte des informations concernées (article 3 du projet);

---

(1) L'article 1er, 2°, du projet, définit l'exploitant comme "toute personne physique ou morale qui met une structure de jeu gonflable à la disposition directe des consommateurs".

- l’exploitant a un devoir d’information, notamment en cas d’accident grave impliquant un consommateur (1) (article 4 du projet).

FORMALITES

Le délégué du gouvernement a confirmé à l’auditeur-rapporteur que les producteurs concernés et la Commission de la Sécurité des Consommateurs n’avaient pas été consultés au préalable en raison du caractère urgent du projet, mais que cette consultation aurait lieu après l’adoption de l’arrêté.

A ce propos, il y a lieu de souligner que l’article 5, alinéas 5 et 6, de la loi précitée du 9 février 1994 prévoit que le ministre doit consulter les producteurs concernés, si possible préalablement et, en tout cas, au plus tard quinze jours après qu’une décision a été prise et qu’en outre, il doit consulter la Commission de la Sécurité des Consommateurs dans les mêmes conditions et en fixant le délai dans lequel l’avis d’urgence doit être donné.

FONDEMENT LEGAL

1. Compte tenu de l’objectif que se fixent les auteurs du projet, se pose la question de savoir si la loi du

---

(1) Le terme "consommateur" est défini comme suit à l’article 1er, alinéa 1er, 5., de la loi du 9 février 1994 : "toute personne physique qui, soit à des fins non professionnelles acquiert ou utilise des produits ou des services, soit est susceptible d’être affectée dans sa vie privée par des produits ou des services".

9 février 1994 fournit un fondement légal suffisant, dès lors que cette loi règle principalement les relations entre les producteurs et les distributeurs, d'une part, et les consommateurs d'autre part. En effet, les structures de jeu gonflables ou les châteaux gonflables ne sont jamais - ou ne sont que rarement - proposés directement par le "producteur" au "consommateur". Le plus souvent, ils sont loués par des entreprises spécialisées, soit à une personne physique ou à une personne morale qui met la construction à la disposition du consommateur dans le cadre d'une activité commerciale (magasin, foire commerciale, ...), soit à une personne physique ou à une personne morale qui met la construction à la disposition du consommateur dans le cadre d'une activité non commerciale (par exemple, une fête d'école), ou encore à une personne physique qui utilise la construction à des fins strictement privées (par exemple, à l'occasion d'une fête de famille).

A la question qui lui a été posée à ce propos par l'auditeur-rapporteur, le délégué du gouvernement a déclaré que dans chacune des situations évoquées ci-dessus, seul est considéré comme "exploitant", celui (personne physique ou morale) qui met la construction à la disposition de consommateurs à titre de service à caractère commercial. Dans la première hypothèse, il s'agit de la personne physique ou de la personne morale ayant pris la construction en location, dans les autres cas, il s'agit de la firme qui l'a mise en location.

Il conviendra dès lors de préciser certains aspects du projet sur ce point. Plus précisément, la définition du terme "exploitant" à l'article 1er, 2°, du projet devra se

rapprocher davantage des notions de "producteur" et de "distributeur" définies par la loi du 9 février 1994, et le terme "consommateur", utilisé dans la disposition en projet, devra évidemment s'entendre comme ayant la même portée que le terme correspondant figurant dans la loi.

Par contre, il est inutile d'utiliser le terme "consommateur" à l'article 4 du projet; en vue de l'applicabilité du devoir d'information prévu par la disposition en projet, il serait plutôt recommandé d'utiliser le terme "personne".

2. Si l'intention des auteurs du projet était toutefois de prendre une mesure de contrôle plus globale afin de prévenir les accidents en rapport avec les châteaux gonflables, il serait préférable d'avoir recours au pouvoir réglementaire indépendant du Roi en ce qui concerne, notamment, le maintien de la sécurité. En l'occurrence, le pouvoir du Roi émane directement de la Constitution et il ne serait pas nécessaire de rechercher le fondement légal de la mesure visée dans la loi précitée du 9 février 1994. Il va de soi que dans ce cas, le règlement devra être adopté par arrêté royal et que le Ministre de l'Intérieur devra être associé à son établissement.

De kamer was samengesteld uit

de Heren Messieurs	J. DE BRABANDERE,	kamervoorzitter, président de chambre,
	M. VAN DAMME, D. ALBRECHT,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	G. SCHRANS, A. ALEN,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	A. BECKERS,	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 Mevr. M.-C. CEULE, eerste 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 Mme M.-C. CEULE, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE