

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.815/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.815/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 23 oktober 2000 door de Minister van Consumentenzaken verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de veiligheid van pseudo-speelgoed", heeft op 8 februari 2001 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la Consommation, le 23 octobre 2000, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif à la sécurité des pseudo-jouets", a donné le 8 février 2001 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe fundamentele veiligheidsvoorschriften uit te vaardigen voor pseudo-speelgoed (zie artikel 2 van het ontwerp, en de omschrijving van dat begrip in artikel 1) en de minister bevoegd voor de bescherming van de consumenten te machtigen pseudo-speelgoed te verbieden dat, bij gebruik door kinderen als speelgoed, gevaar kan opleveren (artikelen 3 en 4). Bij de uitvaardiging van een verbod vallen de kosten voor het uit de handel nemen ten laste van de producent (artikel 5).

2. Volgens de gemachtigde van de regering wordt voor de rechtsgrond geen beroep gedaan op de wet van 29 juni 1990 betreffende de veiligheid van speelgoed omdat de producten die krachtens het ontwerp als pseudo-speelgoed zullen worden beschouwd, niet beantwoorden aan de definitie van speelgoed opgenomen in artikel 1 van de wet van 29 juni 1990, namelijk "ieder gebruiksprodukt of deel ervan dat ontworpen of kennelijk bestemd is om door kinderen onder de leeftijd van veertien jaar bij het spelen gebruikt te worden".

Terecht wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in de wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van de consumenten, meer bepaald in artikel 4 van die wet. Dat artikel bepaalt onder meer dat de Koning, "met het oog op de bescherming van de veiligheid of de gezondheid van de

.../...

consument overeenkomstig artikel 2 (1), [...] per produkt of categorie van produkten, de voorwaarden waaronder de vervaardiging, de invoer, de verwerking, de uitvoer, het aanbod, de verkoop, de verdeling zelfs kosteloos, de verhuring, het bezit, de etikettering, het verpakken, de omloop of de gebruikswijze van deze produkten verboden of gereguleerd zijn alsmede de voorwaarden inzake hygiëne en gezondheid die moeten worden in acht genomen". Voormeld artikel 4 geeft de Koning onder meer ook de bevoegdheid om te bevelen producten uit de handel te nemen of terug te nemen, of zelfs te vernietigen "indien dat het enige middel is om het gevaar te weren".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het tweede lid van de aanhef dient te worden vermeld dat richtlijn 98/34/EG gewijzigd is, door het lid

-
- (1) Artikel 2 van de wet van 9 februari 1994 bepaalt dat de producenten gehouden zijn uitsluitend veilige producten of diensten op de markt te brengen namelijk producten of diensten die "de waarborgen bieden die de consument met betrekking tot de veiligheid en de bescherming van de gezondheid van de consumenten terecht mag verwachten, met name rekening houdend met de volgende aspecten :

...

- de categorieën die bij het gebruik van het produkt grote risico's lopen, in het bijzonder kinderen".

.../...

aan te vullen met de woorden ", gewijzigd bij de richtlijn 98/48/EG van 20 juli 1998;".

2. Omdat de wet van 9 februari 1994 niet zelf de termijn vaststelt waarbinnen de Commissie voor de veiligheid van de consumenten haar advies dient te geven, maar dat aan de minister overlaat, kan men in het vierde lid van de aanhef beter schrijven : "... en gelet op het feit dat geen advies is verstrekt binnen de termijn bepaald door de minister overeenkomstig artikel 4 van de wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van de consumenten".

3. Rekening houdend met de meest recente wetgevings-technische voorschriften, redigere men het zesde lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op het advies 30.815/1 van de Raad van State, gegeven op 8 februari 2001;".

Artikel 1

1. Noch het ontwerp, noch de wet ter uitvoering waarvan het ontwerp is opgesteld, bevat een definitie van

.../...

het begrip "kinderen". Het is aangewezen de inhoud van dit begrip in het ontwerp te verduidelijken (1).

2. In fine van artikel 1 kan men beter schrijven "... , maar niet beantwoorden aan de definitie van speelgoed in artikel 1 van de wet van 29 juni 1990 betreffende de veiligheid van speelgoed".

Artikel 2

Volledigheidshalve kunnen in artikel 2 van het ontwerp na het woord "veiligheidsvoorschriften" de woorden "en moet de waarschuwingen en aanwijzingen in de gebruiks-aanwijzingen bevatten," worden ingevoegd. Bijlage II van het koninklijk besluit van 9 maart 1991 betreffende de

(1) Vergelijk met :

- artikel 2, § 1, eerste lid, laatste gedachte-streepje, van de wet van 9 februari 1994 waarin de term "kinderen" wordt gehanteerd;
- het ontwerp van koninklijk besluit betreffende de veiligheid van speeltoestellen waarover heden het advies 30.816/1 wordt gegeven en waarin sprake is van "jonge kinderen, kinderen en/of jongeren" (artikel 1, 1°);
- de richtlijn 88/378/EEG van de Raad van 3 mei 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten inzake de veiligheid van speelgoed (artikel 1) en de wet van 29 juni 1990 betreffende de veiligheid van speelgoed (artikel 1) waarin melding wordt gemaakt van "kinderen onder de leeftijd van veertien jaar".

.../...

veiligheid van speelgoed bevat immers "Fundamentele veiligheidsvoorschriften voor het speelgoed", terwijl in bijlage III "Waarschuwingen en aanwijzingen in de gebruiksaanwijzingen" zijn opgenomen.

Artikel 4

Het geven van de bevoegdheid om bijkomende voorwaarden op te leggen, dus van normerende bevoegdheid aan de minister is niet in overeenstemming met het bepaalde in artikel 4, eerste lid, van de wet van 9 februari 1994, waar immers wordt gesteld dat die bevoegdheid de Koning toekomt "op voorstel van de Minister tot wiens bevoegdheid het verbruik behoort". Aldus heeft de wetgever het delegeren van normerende bevoegdheid, ook als het om het uitwerken van aanvullende en bijkomstige regels gaat, onmogelijk gemaakt. Artikel 4 van het ontwerp, dat delegatie van normerende bevoegdheid aan de minister lijkt te geven, kan derhalve geen doorgang vinden.

Artikel 5

1. Artikel 5 van het ontwerp bepaalt dat de kosten die gepaard gaan met het uit de handel nemen van een product, ten laste van de producent vallen. Aldus voert deze bepaling artikel 4, vijfde lid, van de wet van 9 februari 1994 uit dat de Koning opdraagt nadere regels vast te stellen "betreffende de voorwaarden waaronder de kosten

.../...

voortvloeiend uit de veiligheidsmaatregelen [...] ten laste van de producenten worden gelegd".

Aangezien het ontwerp de wet uitvoert, moet het begrip "producent" uiteraard in de zin van de wet worden begrepen. De woorden "in de zin van de wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van de consumenten" zijn derhalve overbodig.

Indien ervoor geopteerd zou worden ze toch te behouden, kan beter worden gespecificeerd dat het gaat om de "producent in de zin van artikel 1, eerste lid, 3, van de wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van de consumenten".

3. In de Nederlandse tekst vervange men beter de woorden "tot de uit de handelname" door de woorden "tot het uit de handel nemen".

Artikel 6

Aangezien de uitvoering van de regeling moet voortduren, behoort de minister niet persoonlijk te worden aangewezen in de uitvoeringsbepaling, dat wil zeggen met de titulatuur vermeld in het benoemingsbesluit, maar moet diegene die bevoegd is en bevoegd zal zijn voor de aangelegenheid die in het besluit geregeld wordt, met de uitvoering worden belast. Gelet op het feit dat artikel 4 van de wet van 9 februari 1994 bevoegdheid toekent aan "de

.../...

Minister tot wiens bevoegdheid het verbruik behoort", verdient het aanbeveling artikel 6 van het ontwerp als volgt te redigeren :

"De minister bevoegd voor het verbruik is belast met de uitvoering van dit besluit".

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis vise à établir des exigences essentielles de sécurité pour les pseudo-jouets (voir l'article 2 du projet ainsi que la définition de cette notion à l'article 1er) et à permettre au Ministre qui a la protection des consommateurs dans ses attributions d'interdire les pseudo-jouets qui peuvent présenter un danger lorsqu'ils sont utilisés comme jouets par des enfants (articles 3 et 4). Lorsqu'une interdiction est imposée, tous les frais liés au retrait du marché sont à la charge du producteur (article 5).

2. Selon le délégué du gouvernement, le fondement légal n'est pas recherché dans la loi du 29 juin 1990 relative à la sécurité des jouets parce que les produits qui, en vertu du projet, seront considérés comme des pseudo-jouets ne correspondent pas à la définition de la notion de jouet, figurant à l'article 1er de la loi du 29 juin 1990, à savoir "tout produit usuel ou partie de celui-ci conçu ou notoirement destiné à des fins de jeux par des enfants d'âge inférieur à quatorze ans".

C'est à juste titre, que le projet recherche son fondement légal dans la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des consommateurs, plus précisément dans l'article 4 de cette loi, qui prévoit entre autres qu'"en vue d'assurer la protection du consommateur quant à sa sécurité

.../...

ou sa santé, conformément à l'article 2 (1), le Roi [...] fixe par produit ou catégorie de produits, les conditions dans lesquelles la fabrication, l'importation, la transformation, l'exportation, l'offre, la vente, la distribution même à titre gratuit, la location, la détention, l'étiquetage, le conditionnement, la circulation ou le mode d'utilisation de ces produits sont interdits ou réglementés ainsi que les conditions d'hygiène et de salubrité qui doivent être observées". L'article 4 précité habilite également le Roi à notamment ordonner que ces produits soient retirés du marché ou repris, ou même à ordonner leur destruction, "lorsque celle-ci constitue le seul moyen de faire cesser le danger".

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Au deuxième alinéa du préambule, il y aurait lieu d'indiquer la modification subie par la directive 98/34/CE en y ajoutant les termes ", modifiée par la directive 98/48/CE du 20 juillet 1998";".

(1) L'article 2 de la loi du 9 février 1994 dispose que les producteurs sont tenus de ne commercialiser que des produits ou des services sûrs, c'est-à-dire des produits ou des services "présentant les garanties de sécurité et de protection de la santé des consommateurs auxquelles le consommateur peut légitimement s'attendre, compte tenu en particulier des éléments suivants :

...

- des catégories de consommateurs se trouvant dans des conditions de risque grave au regard de l'utilisation du produit, en particulier des enfants".

.../...

2. La loi du 9 février 1994 ne fixant pas elle-même le délai dans lequel la Commission de la Sécurité des Consommateurs doit donner son avis, mais laissant ce soin au ministre, mieux vaudrait écrire au quatrième alinéa du préambule : "... et l'absence d'avis dans le délai fixé par le ministre, conformément à l'article 4 de la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des consommateurs".

3. Compte tenu des règles de légistique les plus récentes, on rédigera le sixième alinéa du préambule comme suit :

"Vu l'avis 30.815/1 du Conseil d'Etat, donné le 8 février 2001;".

Article 1er

1. Ni le projet, ni la loi en exécution de laquelle le projet a été élaboré ne comportent une définition de la notion d'"enfants". Il est recommandé de préciser la teneur de cette notion dans le projet (1).

(1) Comparer avec :

- l'article 2, § 1er, alinéa 1er, dernier tiret, de la loi du 9 février 1994 où il est fait usage du terme "enfants";
- le projet d'arrêté royal relatif à la sécurité des équipements d'aires de jeux au sujet duquel est rendu, ce jour, l'avis 30.816/1, et où il est fait référence à "des enfants en bas âge, des enfants et/ou des jeunes" (article 1er, 1°);
- la directive 88/378/CEE du Conseil du 3 mai 1988 concernant le rapprochement des législations des

.../...

2. A la fin de l'article 1er, mieux vaudrait écrire : "... , mais qui ne correspondent pas à la définition des jouets, inscrite à l'article 1er de la loi du 29 juin 1990 relative à la sécurité des jouets".

Article 2

Par souci d'exhaustivité, on pourrait insérer, à l'article 2 du projet, les mots "et leur mode d'emploi doit comprendre les avertissements et indications de précaution d'emploi" après le mot "sécurité". L'annexe II de l'arrêté royal du 9 mars 1991 relatif à la sécurité des jouets prévoit en effet des "Exigences essentielles de sécurité pour les jouets", tandis que son annexe III comprend des "Avertissements et indications de précaution d'emploi".

Article 4

Attribuer au ministre la compétence d'imposer des conditions complémentaires, soit par conséquent, une compétence normative, n'est pas conforme aux dispositions de l'article 4, alinéa 1er, de la loi du 9 février 1994, qui dispose en effet que cette compétence revient au Roi "sur proposition du Ministre ayant la consommation dans ses attributions". Ainsi, le législateur a rendu la délégation de compétences normatives impossible, même pour l'élabo-

États membres relatives à la sécurité des jouets (article 1er) et la loi du 29 juin 1990 relative à la sécurité des jouets (article 1er), où il est question des "enfants d'âge inférieur à quatorze ans".

.../...

ration de règles complémentaires et accessoires. Par conséquent, l'article 4 du projet, qui semble déléguer une compétence normative au ministre, ne peut être maintenue.

Article 5

1. Selon l'article 5 du projet, les frais liés au retrait du marché d'un produit sont à la charge du producteur. Ainsi, cette disposition exécute l'article 4, alinéa 5, de la loi du 9 février 1994, qui charge le Roi de fixer les "conditions selon lesquelles seront mis à la charge des producteurs les frais afférents aux dispositions de sécurité ...".

Dès lors que ce projet exécute la loi, il va de soi que la notion de "producteur" doit se comprendre au sens de la loi. Par conséquent, les mots "au sens de la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des consommateurs" sont superflus.

S'il est opté pour leur maintien, il sera préférable de préciser qu'il s'agit du "producteur au sens de l'article 1er, alinéa 1er, 3, de la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des consommateurs".

3. Dans le texte néerlandais, il serait préférable de remplacer les mots "tot de uit de handelname" par les mots "tot het uit de handel nemen".

.../...

Article 6

L'exécution de la réglementation n'étant pas limitée dans le temps, il convient de ne pas désigner personnellement le ministre dans l'exécutoire, c'est-à-dire en faisant usage du titre qui figure dans son arrêté de nomination, mais de confier l'exécution au ministre qui a, et qui aura la matière réglée par l'arrêté dans ses attributions. L'article 4 de la loi du 9 février 1994 habilitant le "Ministre ayant la consommation dans ses attributions", il est recommandé de rédiger comme suit l'article 6 du projet :

"Le ministre qui a la consommation dans ses attributions est chargé de l'exécution du présent arrêté".

De kamer was samengesteld uit

de Heren M. VAN DAMME,
Messieurs

J. BAERT,
J. SMETS,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste 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. J. BAERT.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier 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

M. VAN DAMME