

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.816/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.816/1

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 speeltoestellen", 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 équipements d'aires de jeux", a donné le 8 février 2001 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt er in hoofdzaak toe veiligheidsbeginselen vast te stellen waaraan speeltoestellen moeten voldoen.

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 speeltoestel zullen worden beschouwd, niet onder het toepassingsgebied van die wet vallen. Uit punt 3 van bijlage I bij het koninklijk besluit van 9 maart 1991 betreffende de veiligheid van speelgoed blijkt immers dat een "uitrusting bestemd voor collectief gebruik op speelterreinen" niet als speelgoed in de zin van de wet van 29 juni 1990 wordt beschouwd.

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

(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".

.../...

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".

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 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 derde 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. Het vijfde en het zesde lid van de aanhef dienen te worden geschrapt, omdat het advies niet wordt gevraagd met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

In plaats daarvan moet de volgende formule voor adviesaanvragen zonder termijn komen :

"Gelet op het advies 30.816/1 van de Raad van State, gegeven op 8 februari 2001;".

Artikel 1

Noch het ontwerp, noch de wet ter uitvoering waarvan het ontwerp is opgesteld, bevat een definitie van de begrippen "kinderen" en "jongeren" (1). Het is de vraag of met deze beide begrippen niet wordt bedoeld op personen die de leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, in welk geval men beter deze notie in het ontwerp hanteert. Indien niet op deze suggestie wordt ingegaan, is het hoe dan ook raadzaam om, ter wille van de rechtszekerheid, de beoogde begrippen nader te omschrijven in het ontwerp.

(1) Vergelijk met :

- artikel 2, § 1, eerste lid, laatste gedachte-streepje, van de wet van 9 februari 1994 waarin de term "kinderen" wordt gehanteerd;
- 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".

.../...

Artikel 2

1. Aangezien de "algemene veiligheidsverplichting" vermeld in artikel 2, § 1, 1°, van het ontwerp volgt uit de wet van 9 februari 1994, kan men 1° beter als volgt redigeren :

"1° aan de algemene veiligheidsverplichting bepaald in artikel 2 van de wet en".

2. Er wordt ter overweging gegeven artikel 2, § 1, 2°, te stellen als volgt :

"2° aan de veiligheidsbeginselen inzake ontwerp en vervaardiging, opgesomd in de bijlage bij dit besluit".

3. In paragraaf 2 van artikel 2 van het ontwerp wordt ten dele herhaald wat reeds volgt uit artikel 3 van de wet van 9 februari 1994. Doch waar in de wet wordt bepaald dat de niet-verplichte normen als toetssteen zullen worden gebruikt om na te gaan of een product voldoet aan de algemene veiligheidsvereiste, terwijl het voldoen eraan niet belet dat maatregelen worden getroffen indien het product toch gevaar oplevert voor de gezondheid en de veiligheid van de consumenten, beoogt het ontwerp het vermoeden in te voeren dat speeltoestellen die overeenstemmen met de niet-verplichte norm voldoen aan de "algemene veiligheidsverplichting en/of veiligheidsbeginselen" (1). Aldus gaat

(1) Het is overigens niet duidelijk waarop de term "veiligheidsbeginselen" precies slaat.

het ontwerp verder dan de wet toelaat, aangezien de wet een toetsing nodig acht, terwijl in het ontwerp die toetsing door de omkering van de bewijslast wordt bemoeilijkt. Paragraaf 2 van artikel 2 dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

4. Een minister heeft de bevoegdheid door een publicatie in het Belgisch Staatsblad inlichtingen mede te delen; daarvoor is geen specifieke machtiging nodig. Daarenboven wordt in paragraaf 3 van artikel 2 van het ontwerp voortgebouwd op de te schrappen tweede paragraaf - overigens wordt verwezen naar "het vorige lid" waar dit de vorige paragraaf moet zijn -, zodat het zeer de vraag is of ook artikel 2, § 3, kan behouden blijven.

Artikel 4

Aangezien in het nieuwe wetboek van vennootschappen (1) niet langer sprake is van firmanaam, maar van de naam van de vennootschap (zie boek IV, titel IV, van het wetboek), schrijve men in het eerste gedachtestreepje beter :

"de naam, de naam van de vennootschap of het merk van de producent".

(1) Vastgesteld bij de wet van 7 mei 1999 houdende het wetboek van vennootschappen, in werking getreden op 6 februari 2001.

Artikel 5

Men vervange in artikel 5, eerste lid, de woorden "lid 1" door de woorden "eerste lid". Bovendien verdient het aanbeveling, zoals in de overeenstemmende bepaling van de wet, te verduidelijken op wie de betrokken verplichting rust. Dat kan door de woorden "door de producent" in te voegen na het woord "verstrekt".

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 essentiellement à établir certains principes de sécurité que doivent respecter les équipements d'aires de jeux.

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 équipements d'aires de jeux n'entrent pas dans le champ d'application de la loi précitée. Il ressort en effet du point 3 de l'annexe I de l'arrêté royal du 9 mars 1991 relatif à la sécurité des jouets que les "équipements destinés à être utilisés collectivement sur des terrains de jeu" ne sont pas considérés comme jouets au sens de la loi du 29 juin 1990.

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 [...]

(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 "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".

.../...

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".

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".

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 troisième 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. Il y a lieu de supprimer les cinquième et sixième alinéas du préambule, l'avis n'étant pas demandé en application de l'article 84, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

On les remplacera par la formule qu'il y a lieu d'utiliser pour les demandes d'avis sans délai, à savoir :

"Vu l'avis 30.816/1 du Conseil d'Etat, donné le 8 février 2001;".

Article 1er

Ni le projet, ni la loi que le projet vise à mettre en oeuvre, ne définissent les notions d'"enfants" et de "jeunes" (1). La question est de savoir si ces deux notions ne visent pas des personnes qui n'ont pas encore atteint l'âge de dix-huit ans, auquel cas il y aurait lieu de privilégier l'usage de cette notion dans le projet. Si cette suggestion n'est pas retenue, il est en tout cas conseillé, dans un souci de sécurité juridique, de définir dans le projet les notions envisagées.

(1) Comparer avec :

- l'article 2, § 1er, alinéa 1er, dernier tiret, de la loi du 9 février 1994, dans lequel figure le terme "enfants";
- la directive 88/378/CEE du Conseil du 3 mai 1988 concernant le rapprochement des législations des 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".

.../...

Article 2

1. L'"obligation générale de sécurité", dont il est question à l'article 2, § 1er, 1°, du projet, procédant de la loi du 9 février 1994, il serait préférable de rédiger comme suit le 1° :

"1° à l'obligation générale de sécurité prévue à l'article 2 de la loi et".

2. Il est suggéré de rédiger comme suit l'article 2, § 1er, 2° :

"2° aux principes de sécurité concernant la conception et la fabrication qui sont énumérés dans l'annexe du présent arrêté".

3. Le paragraphe 2 de l'article 2 du projet reproduit en partie ce qui résulte déjà de l'article 3 de la loi du 9 février 1994. Or, si la loi prévoit que les normes non obligatoires serviront de pierre de touche pour vérifier la conformité d'un produit à l'exigence générale de sécurité, alors que cette conformité n'empêche pas que des mesures soient prises si le produit se révèle néanmoins dangereux pour la santé et la sécurité des consommateurs, le projet tend pour sa part à instaurer la présomption que les équipements d'aires de jeux qui sont conformes à la norme non obligatoire satisfont "à l'obligation générale de

.../...

sécurité et/ou (aux) principes de sécurité"(1). Ce faisant, le projet va au-delà de ce que permet la loi, puisque celle-ci juge qu'un contrôle de la conformité est indispensable, alors qu'en renversant la charge de la preuve, le projet rend plus difficile ce contrôle de la conformité. Il conviendrait par conséquent de distraire du projet le paragraphe 2 de l'article 2.

4. Un ministre a le pouvoir de communiquer des informations au moyen d'une publication au Moniteur belge, sans qu'une habilitation spéciale soit requise à cet effet. En outre, le paragraphe 3 de l'article 2 du projet se situe dans la continuité du paragraphe 2 à supprimer - il est du reste renvoyé à "l'alinéa précédent", alors qu'il y aurait lieu de se référer au paragraphe précédent -, de sorte qu'il est extrêmement douteux que l'article 2, § 3, puisse également être maintenu.

Article 4

Dès lors qu'il n'est plus question dans le nouveau Code des sociétés (2) de raison sociale mais de dénomination des sociétés (voir le livre IV, titre IV, du Code), mieux vaudrait écrire en regard du premier tiret :

(1) On ne peut au demeurant déterminer la portée exacte des termes "principes de sécurité".

(2) Etabli par la loi du 7 mai 1999 contenant le Code des sociétés, entrée en vigueur le 6 février 2001.

"le nom, la dénomination de la société ou la marque du producteur;".

Article 5

Dans le texte néerlandais de l'article 5, alinéa 1er, on remplacera les termes "lid 1" par les termes "eerste lid". Il est par ailleurs recommandé, à l'instar de la disposition correspondante qui figure dans la loi, de préciser à qui incombe l'obligation en question, par exemple en insérant les termes "par le producteur" après le terme "fournies".

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