

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.817/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.817/1

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 uitbating van attractie-toestellen", 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 l'exploitation des attractions", 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 attractietoestellen en de uitbating ervan 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 het uitbaten van attractietoestellen een dienst is, zodat het niet gaat om het op de markt brengen van producten, wat door voormelde wet wordt geregeld.

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. Luidens dat artikel bepaalt de Koning, "met het oog op de bescherming van de veiligheid of de gezondheid van de consument overeenkomstig artikel 2, [...] 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".

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerkingen

De tussentitels die in het ontwerp voorkomen, moeten hetzij worden weggelaten, hetzij worden aangevuld met de vermelding "hoofdstuk I", "hoofdstuk II", enzovoort.

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 vertrekt 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 algemene formule voor adviesaanvragen zonder termijn komen :

"Gelet op het advies 30.817/1 van de Raad van State, gegeven op 8 februari 2001;".

Artikel 1

1. De inleidende volzin van artikel 1 van het ontwerp kan men beter als volgt redigeren :

"Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :".

2. Luidens artikel 1, 2°, van het ontwerp wordt onder "de Minister" verstaan "de Minister tot wiens bevoegdheden de bescherming van de veiligheid van de consumenten behoort". In de wet van 9 februari 1994 wordt echter telkens de omschrijving "de Minister tot wiens bevoegdheid het verbruik behoort" gebruikt. Die omschrijving dient ook in het ontwerp te worden overgenomen.

3. In de Nederlandse tekst van 5° vervange men het woord "uitbater" door "exploitant".

Deze opmerking geldt voor het gehele ontwerp.

.../...

Artikel 2

De zinsnede "bij redelijkerwijs te verwachten gebruik", in de Nederlandse tekst van artikel 2 van het ontwerp, stemt niet overeen met de Franse tekst ("en cas d'utilisation raisonnablement prévisible"). Zoals aangegeven door de gemachtigde van de regering neemt men in beide teksten beter de bewoordingen uit artikel 2, § 1, eerste lid, van de wet van 9 februari 1994 over, namelijk "onder normale gebruiksvoorwaarden of onder andere, door de producent voorzienbare voorwaarden".

Artikel 3

1. Aangezien de "algemene veiligheidsverplichting" vermeld in artikel 3, § 1, eerste gedachtestreepje, van het ontwerp, volgt uit de wet van 9 februari 1994, kan men de tekst beter als volgt redigeren :

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

2. Er wordt ter overweging gegeven de tekst bij het tweede gedachtestreepje te stellen als volgt :

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

.../...

3. In artikel 3, § 3, eerste lid, 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 of een dienst voldoet aan de algemene veiligheidsvereiste, terwijl het voldoen eraan niet belet dat maatregelen worden getroffen indien het product of de dienst toch gevaar oplevert voor de gezondheid en de veiligheid van de consumenten, beoogt het ontwerp het vermoeden in te voeren dat attractietoestellen die overeenstemmen met de niet-verplichte norm voldoen aan de "algemene veiligheidsverplichting en/of veiligheidsbeginselen" (1). Aldus gaat 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. Artikel 3, § 3, eerste lid, 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 het tweede lid van artikel 3, § 3, van het ontwerp voortgebouwd op het te schrappen eerste lid, zodat het zeer de vraag is of dat tweede lid kan behouden blijven.

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

Artikel 6

In artikel 6, § 1, eerste lid, vervange men in de Nederlandse tekst het woord "tenminste" door de woorden "ten minste".

Artikel 7

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, waarin 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 7 van het ontwerp kan derhalve geen doorgang vinden.

Artikel 10

In artikel 10 van het ontwerp schrijve men beter :

"De exploitant licht de door de minister, ter uitvoering van artikel 7 van de wet, aangewezen administratieve dienst onmiddellijk in over ...".

.../...

Artikel 11

1. In de inleidende volzin van artikel 11 kunnen de woorden "de toepasselijke bepalingen van" worden geschrapt.

2. In artikel 11, 1°, a), van het ontwerp dienen de woorden "artikel 3, tweede lid" vervangen te worden door de woorden "artikel 3, § 2".

3. Zowel in artikel 11, 1°, d), van het ontwerp, als in 2°, a), van hetzelfde artikel is sprake van een "regularisatieprogramma". Om de juiste draagwijdte van de door voormelde bepalingen opgelegde verplichting beter te kunnen inschatten, zou de inhoud van dit regularisatieprogramma nader moeten worden omschreven.

Artikel 13

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 gelegenheid die in het besluit geregeld wordt, met de uitvoering worden belast. Het verdient daarom aanbeveling artikel 13 van het ontwerp, 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", 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 des principes de sécurité auxquels les attractions et l'exploitation de celles-ci doivent répondre.

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 l'exploitation d'attractions est un service, de sorte qu'il n'est pas question de la mise sur le marché de produits réglée par la loi précitée.

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 qu'"en vue d'assurer la protection du consommateur quant à sa sécurité ou sa santé, conformément à l'article 2, 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".

EXAMEN DU TEXTE

Observations préalables

Les titres intercalaires figurant dans le projet doivent être supprimés ou précédés de la mention "chapitre premier", "chapitre II", etc.

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 générale qu'il y a lieu d'utiliser pour les demandes d'avis sans délai, à savoir :

.../...

"Vu l'avis 30.817/1 du Conseil d'Etat, donné le 8 février 2001;".

Article 1er

1. Mieux vaudrait rédiger la phrase introductive du texte néerlandais de l'article 1er du projet comme suit :

"Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder :".

2. Selon l'article 1er, 2°, du projet, il faut entendre par "le Ministre" : "le Ministre qui a la protection de la sécurité des consommateurs dans ses attributions". Dans la loi du 9 février 1994, il est cependant chaque fois fait usage de la définition "Ministre ayant la consommation dans ses attributions". Cette définition doit également figurer dans le projet.

3. Au 5°, il y a lieu, dans le texte néerlandais, de remplacer le mot "uitbater" par "exploitant". Cette observation vaut pour l'ensemble du projet.

Article 2

Dans le texte néerlandais de l'article 2 du projet, le passage "bij redelijkerwijs te verwachten gebruik" ne correspond pas au texte français ("en cas d'utilisation raisonnablement prévisible"). Comme l'a indiqué le délégué du gouvernement, il serait préférable que les deux textes

.../...

reproduisent les termes de l'article 2, § 1er, alinéa 1er, de la loi du 9 février 1994, à savoir : "dans les conditions normales d'utilisation ou dans d'autres conditions raisonnablement prévisibles".

Article 3

1. L'"obligation générale de sécurité" dont il est question à l'article 3, § 1er, premier tiret, du projet procédant de la loi du 9 février 1994, il serait préférable de rédiger le texte comme suit :

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

2. Il est suggéré de rédiger le texte du deuxième tiret comme suit :

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

3. L'article 3, § 3, alinéa 1er, 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 ou d'un service à l'exigence générale de sécurité, alors que cette conformité n'empêche pas que des mesures soient prises si le produit ou le service se révèle néanmoins dangereux pour la santé et la sécurité des consommateurs, le projet tend pour sa part à instaurer la présomption que les attractions qui sont

.../...

conformes avec 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 l'article 3, § 3, alinéa 1er.

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, l'alinéa 2 de l'article 3, § 3, du projet se situe dans la continuité de l'alinéa 1er à supprimer, de sorte qu'il est extrêmement douteux que l'alinéa 2 en question puisse également être maintenu.

Article 6

Dans le texte néerlandais de l'article 6, § 1er, alinéa 1er, on remplacera le mot "tenminste" par les mots "ten minste".

Article 7

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

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

proposition du Ministre ayant la consommation dans ses attributions". Ainsi, le législateur a rendu la délégation de compétences normatives impossible, même pour l'élaboration de règles complémentaires et accessoires. Par conséquent, l'article 7 du projet ne peut pas être maintenu.

Article 10

A l'article 10 du projet, mieux vaudrait écrire :

"L'exploitant informe immédiatement le service administratif désigné par le ministre, en exécution de l'article 7 de la loi, de ...".

Article 11

1. Dans la phrase introductive de l'article 11, les mots "aux dispositions applicables du" peuvent être supprimés. On écrira dans le texte français : "par dérogation au présent arrêté".

2. A l'article 11, 1°, a), du projet, les mots "article 3, alinéa 2" devront être remplacés par "article 3, § 2".

3. Il est question d'un "programme de régularisation" tant à l'article 11, 1°, d), du projet qu'au 2°, a), du même article. Afin de pouvoir mieux apprécier la portée exacte de l'obligation imposée par les dispositions précitées, il y aurait lieu de définir plus précisément la teneur de ce programme de régularisation.

.../...

Article 13

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 attribuant cette compétence au "Ministre ayant la consommation dans ses attributions", il est dès lors recommandé de rédiger comme suit l'article 13 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