

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 30.818/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 30.818/1

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 speelterreinen", 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 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 voorschriften ter voorkoming van gevaar vast te stellen waarmee bij het uitbaten van een speelterrein rekening moet worden gehouden.

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 speelterreinen 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 gereglementeerd 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 30.818/1 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. 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.

4. In plaats van in artikel 1, 3°, van het ontwerp te schrijven "Worden echter niet beschouwd als speeltoestel, in de zin van dit besluit, ...", kan beter de volgende formulering worden gebruikt : "Voor de toepassing van dit besluit worden niet als speeltoestel beschouwd, ...".

5. De term "speelterrein" wordt in artikel 1, 4°, omschreven als "een door volwassenen ten behoeve van spel

(1) Vergelijk met :

- artikel 2, § 1, eerste lid, laatste gedachtestreepje, 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".

.../...

en/of ontspanning geplande en daartoe ingerichte ruimte waarin zich minstens één speeltoestel bevindt". Door het gebruik van het woord 'volwassenen' doelt de bepaling enkel op natuurlijke personen, met uitsluiting van rechtspersonen. Om ook de door rechtspersonen uitgebate speel-terreinen onder de regeling te laten vallen, vervange men enerzijds het woord "volwassenen" in 4° door het woord "exploitant", terwijl anderzijds in 5° dient te worden verduidelijkt : "elke producent of distributeur, rechtspersoon of volwassen natuurlijke persoon, in de zin van ...". Indien het enkel de bedoeling is niet-volwassenen buiten de regeling te houden, volstaat het in 4° de woorden "door volwassenen" te vervangen door de woorden "niet door kinderen".

6. In de Nederlandse tekst van artikel 1, 5°, vervange men het woord "uitbater" door "exploitant". Deze opmerking geldt voor het gehele ontwerp.

Artikel 2

In plaats van de zinsnede "bij redelijkerwijs te verwachten gebruik" in artikel 2 van het ontwerp, neemt men 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, van het ontwerp, volgt uit de wet van 9 februari 1994, kan men de tekst beter als volgt redigeren :

"Een speelterrein mag slechts worden uitgebaat indien wordt voldaan aan de algemene veiligheidsverplichting bepaald in artikel 2 van de wet".

2. 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 speelterreinen en speeltoestellen 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

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

bemoeilijkt. Artikel 3, § 3, eerste lid, dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

3. 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.

Artikel 6

In artikel 6, 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 11

In artikel 11 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 12

1. In de inleidende volzin van artikel 12 kunnen de woorden "de toepasselijke bepalingen van" worden geschrapt.

2. Aangezien de in artikel 12, 1°, vooropgestelde datum reeds voorbij is, zal deze moeten worden aangepast. Mogelijk moeten daardoor ook de andere, in hetzelfde artikel vermelde uiterste data worden verschoven.

3. Zowel in artikel 12, 2°, d), van het ontwerp, als in 3°, 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.

.../...

4. Om taalkundig aan te sluiten op de inleidende volzin dient in de Nederlandse tekst van het ontwerp te worden geschreven :

- onder 2°, d) : "een regularisatieprogramma op te stellen dat aangeeft welke maatregelen zullen worden genomen";
- onder 3°, a) : "het regularisatieprogramma uit te voeren".

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 aan 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 LÉGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis tend essentiellement à fixer certaines règles préventives contre les dangers qu'il y a lieu de prendre en compte lors de l'exploitation d'une aire 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 l'exploitation d'aires de jeux est un service et qu'il ne s'agit dès lors pas de la mise sur le marché de produits, laquelle est régie 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 entre autres 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 préliminaires

Les titres intercalaires figurant dans le projet devraient 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 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 conviendrait 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 30.818/1 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. 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.

4. A l'article 1er, 3°, du projet, mieux vaudrait remplacer les termes "Ne sont toutefois pas considérés comme équipements d'aires de jeux, au sens du présent arrêté, ..." par les termes "Pour l'application du présent arrêté, ne sont pas considérés comme équipements d'aires de jeux ...".

5. L'article 1er, 4°, définit le terme "aire de jeux" comme "un espace de jeu ou de détente, prévu et aménagé à cet effet par des adultes, dans lequel est installé au moins un équipement d'aires de jeux". En employant le terme "adultes", cette disposition vise uniquement les personnes physiques, à l'exclusion des

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".

.../...

personnes morales. Afin de soumettre également les aires de jeux exploitées par des personnes morales à l'application du régime en projet, il y aurait d'une part lieu, au 4°, de remplacer les termes "des adultes" par les termes "un exploitant" et, d'autre part, de préciser au 5° : "... tout producteur ou distributeur, personne morale ou personne physique adulte, au sens de ...". S'il s'agit simplement de soustraire les personnes non adultes à l'application du régime, il suffit de remplacer les termes "par des adultes", au 4°, par les termes "par des personnes autres que des enfants".

6. A l'article 1er, 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

Mieux vaudrait remplacer le membre de phrase "en cas d'usage auquel on peut raisonnablement s'attendre", qui figure à l'article 2 du projet, par les termes employés à 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 par le producteur".

Article 3

.../...

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

"Une aire de jeux peut uniquement être exploitée lorsqu'elle satisfait à l'obligation générale de sécurité prévue à l'article 2 de la loi".

2. 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 évaluer 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 aires de jeux et 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 l'article 3, § 3, alinéa 1er.

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

3. 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, 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 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 être maintenu.

.../...

Article 11

A l'article 11 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 12

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

2. La date indiquée à l'article 12, 1°, du projet, étant d'ores et déjà dépassée, il y aura lieu de la modifier. Il faudra éventuellement, de ce fait, remplacer les autres dates ultimes qui figurent dans le même article, par des dates ultérieures.

3. Il est question d'un "programme de régularisation" tant à l'article 12, 2°, d), du projet qu'au 3°, 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.

.../...

4. Afin d'observer la construction de la phrase introductive, il conviendra de rédiger le texte néerlandais comme suit :

- au 2°, d) "een regularisatieprogramma op te stellen dat aangeeft welke maatregelen zullen worden genomen;"
- au 3°, a) "het regularisatieprogramma uit te voeren".

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