

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.180/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.180/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 24 september 2002 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van het BELAC accreditatie-systeem van certificatie- en keuringsinstellingen, alsmede van beproevingslaboratoria", heeft op 5 december 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 24 septembre 2002, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant création du système BELAC d'accréditation des organismes de certification et d'inspection ainsi que des laboratoires d'essais", a donné le 5 décembre 2002 l'avis suivant :

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe het BELAC-accreditatiesysteem van certificatie- en keuringsinstellingen, alsmede van beproevingslaboratoria, op te richten. Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, toegezonden documenten blijkt dat het de bedoeling is dat het BELAC-systeem in de plaats komt van de drie accreditatiesystemen die momenteel bestaan, zijnde de Belgische Kalibratieorganisatie, BELTEST en BELCERT.

Het ontwerp dient te worden begrepen tegen de achtergrond van de hervorming van de regelgeving inzake accreditatie, binnen het raam waarvan reeds een aantal wetswijzigingen zijn doorgevoerd. Zo werd door artikel 144 van de programmawet van 30 december 2001 de omschrijving van de opdrachten van het Fonds tot dekking van de accreditatie- en certificatiekosten aangepast, en heeft artikel 147 van dezelfde wet het Fonds tot dekking van de uitgaven voortvloeiend uit de oprichting van de Belgische Kalibratieorganisatie opgeheven.

Om de bestaande accreditatiesystemen te integreren in het BELAC-systeem hanteren de stellers van het ontwerp het procédé van de gelijkstelling. Artikel 1, § 1, 2°, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat "de kalibratielaboratoria worden beschouwd als een bijzondere categorie van beproevingslaboratoria in de zin van de wet van 20 juli 1990 betreffende de accreditatie" en dat "om die redenen (...) de bepalingen van huidig besluit op hen toepasselijk (zijn)".

Vraag is of voor dergelijke gelijkstelling rechtsgrond bestaat, ermee rekening houdend dat de huidige accreditatiesystemen het voorwerp zijn van duidelijk onderscheiden wettelijke regelingen die, zonder voorafgaande aanpassing, een samenvoeging van accreditatiesystemen als bedoeld in het ontwerp, in de weg kunnen staan.

2. Artikel 30, § 1, van de wet van 16 juni 1970 betreffende de meeteenheden, de meetstandaarden en de meetwerktuigen, omschrijft als "kalibraties" de "meetverrichtingen die niet door de ijkwetgeving worden verplicht gesteld en die tot doel hebben de waarden van fouten van meetwerktuigen te bepalen, op basis van de nationale standaarden en de wettelijke meeteenheden".

Artikel 30, § 4, van dezelfde wet, luidt :

.../...

"De Koning treft alle nuttige maatregelen om, voor het kalibreren van meetwerktuigen, te komen tot een aangepast en gecoördineerd gebruik van het nationaal metrologisch potentieel, op basis van een systeem van erkenning van openbare en private meetlaboratoria. Hij bepaalt de modaliteiten van de oprichting en de werking van dergelijk systeem, evenals de voorwaarden waaraan de laboratoria moeten voldoen om erkend te worden en te blijven. Op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken wordt voorzien in een 'Fonds tot dekking van de uitgaven voortvloeiend uit de oprichting van een Belgische Kalibratieorganisatie'. De ontvangsten en uitgaven van dit fonds worden door de Koning vastgesteld. De strafbepalingen vervat in artikel 26 zijn van toepassing op degene die een kalibratiecertificaat aflevert met een onterechte verwijzing naar de Belgische Kalibratieorganisatie".

Ter uitvoering van artikel 30, § 4, van de wet van 16 juni 1970 regelt het koninklijk besluit van 28 november 1986 tot inrichting van de Belgische Kalibratie Organisatie, de voorwaarden en de procedure voor de erkenning van de betrokken laboratoria. Het in artikel 30, § 4, vermelde fonds is datgene dat is opgeheven bij artikel 147 van de programmawet van 30 december 2001.

3. Artikel 2, § 1, eerste lid, van de wet van 20 juli 1990 betreffende de accreditatie van certificatie- en keuringsinstellingen, alsmede van beproevingslaboratoria, verleent aan de Koning de bevoegdheid om alle nuttige maatregelen te treffen "om de coördinatie van het door deze wet bedoelde accreditatiesysteem te verzekeren".

Onder "accreditatiesysteem" moet blijkens artikel 1, 4, van de wet van 20 juli 1990 worden verstaan het "uit specifieke regels inzake voorwaarden, procedure en beheer opgebouwd systeem voor toekenning, verlenging of intrekking van accreditaties van certificatie-instellingen, keuringsinstellingen en beproevingslaboratoria", zoals omschreven in respectievelijk artikel 1, 1, artikel 1, 2, en artikel 1, 3, van de wet.

Artikel 2, § 2, van de wet van 20 juli 1990, draagt de Koning op om, na raadpleging van de nationale raad voor accreditatie en certificatie, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de accreditatievoorwaarden van de in artikel 1 van de wet bedoelde instellingen en beproevingslaboratoria, evenals de voorwaarden voor certificatie, beproeving en keuring, vast te stellen.

Artikel 2, § 3, tweede lid, van de wet van 20 juli 1990, bepaalt dat de certificaten, merken, labels, beproevingsverslagen en keuringsverslagen die worden uitgereikt door instellingen die op grond van dezelfde wet zijn geaccrediteerd, door de Belgische Staat moeten worden erkend.

Artikel 6, § 2, van de wet van 20 juli 1990, richt een "Fonds tot dekking van de accreditatie- en certificatiekosten" op, en bepaalt dat de Koning ten bate van dat fonds retributies kan opleggen tot dekking van de beoordelings-, accreditatie-, certificatie-, toezichts- en controlekosten.

Met toepassing van de wet van 20 juli 1990 heeft de Koning zowel een accreditatiesysteem van beproevingslaboratoria en keuringsinstellingen ingericht, genaamd BELTEST (koninklijk besluit van 22 december 1992), als een accreditatiesysteem van certificatie-instellingen, genaamd BELCERT (koninklijk besluit van 6 september 1993).

4. Uit het onder 2 en 3 geschetste normatieve kader valt af te leiden dat het accreditatiesysteem inzake kalibratie het voorwerp uitmaakt van een wettelijke regeling die duidelijk te onderscheiden valt van de wettelijke regeling die op het accreditatiesysteem van beproevingslaboratoria, keuringsinstellingen en certificatie-instellingen van toepassing is.

De betrokken wettelijke regelingen vertonen daarenboven essentiële verschilpunten. Zo wordt bijvoorbeeld, inzake kalibratie, geen erkenning door de Belgische Staat vereist, in de zin van artikel 2, § 3, tweede lid, van de wet van 20 juli 1990, en wordt aan de Koning inzake kalibratie geen machtiging verleend tot het heffen van een retributie tot dekking van de beoordelings-, accreditatie-, certificatie-, toezichts- en controlekosten, waarin artikel 6, § 2, van de wet van 20 juli 1990 wel voorziet.

De stellers van het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit gaan voorbij aan het gegeven dat de accreditatiesystemen die zij beogen onder te brengen in BELAC, het voorwerp zijn van afzonderlijke wettelijke regelingen, die vooraf zouden moeten worden aangepast opdat de in artikel 1, § 1, 2°, tweede lid, van het ontwerp, bedoelde gelijkstelling op wettige wijze doorgang kan vinden. Wat dat betreft valt te benadrukken dat de wijzigingen die door de programmawet van 30 december 2001 aan de werking van de voornoemde fondsen zijn aangebracht, niet volstaan om de ontworpen

.../...

gelijkstelling van de noodzakelijke rechtsgrond te voorzien. Daartoe is immers vereist dat zowel de wet van 20 juli 1990, als die van 16 juni 1970 worden aangepast ⁽¹⁾.

In de genoemde twee wetten valt momenteel geen enkele bepaling aan te wijzen die de Koning bevoegd maakt om de kalibratielaboratoria gelijk te stellen met de beproevingslaboratoria in de zin van de wet van 20 juli 1990 en om de kalibratielaboratoria te onderwerpen aan de ontworpen regeling.

Het ontwerp laat er in de huidige stand van de wetgeving daarenboven onduidelijkheid over bestaan welke bepalingen nu precies van toepassing zullen zijn op het eengemaakte BELAC-systeem, ermee rekening houdend dat de wettelijke regelingen die gelden voor de onderscheiden accreditatiesystemen niet volledig parallel zijn en zelfs op essentiële punten van elkaar afwijken. Ook dat aspect dienen de stellers van het ontwerp voor ogen te houden bij de institutionele hervormingen die zij inzake de accreditatiesystemen voorstaan.

5. Het oogmerk dat met de ontworpen regeling wordt nagestreefd, kan in de huidige stand van de wetgeving niet worden verwezenlijkt, aangezien ervoor geen rechtsgrond bestaat. Dat bezwaar betreft in de eerste plaats het procédé van de gelijkstelling, bedoeld in artikel 1, § 1, 2°, tweede lid, van het ontwerp. Deze bepaling is evenwel dermate essentieel voor het op te zetten accreditatiesysteem BELAC, dat de overige bepalingen van het ontwerp in functie daarvan moeten worden begrepen. Om die reden ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, zich genoopt van een artikelsgewijze onderzoek van het ontwerp af te zien.

⁽¹⁾ Ermee rekening houdend dat het volgens de gemachtigde van de regering de bedoeling is om inzake accreditatiesystemen tot een losser verband te komen met de metrologie, zouden de vereiste aanpassingen van de wet van 20 juli 1990 veeleer gaan in de richting van een aanvulling, en die van de wet van 16 juni 1970 in de richting van een schrapping.

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à créer le système BELAC d'accréditation des organismes de certification et d'inspection ainsi que des laboratoires d'essais. Il ressort des documents transmis au Conseil d'Etat, section de législation, que le système BELAC entend se substituer à trois systèmes d'accréditation actuels, à savoir l'Organisation belge d'Etalonnage, BELTEST et BELCERT.

Le projet doit être interprété dans le contexte de la réforme de la réglementation relative à l'accréditation, dans le cadre de laquelle un certain nombre de modifications législatives ont déjà eu lieu. Ainsi, l'article 144 de la loi-programme du 30 décembre 2001 a adapté la définition des missions du Fonds pour la couverture des frais d'accréditation et de certification et l'article 147 de la même loi a supprimé le Fonds de couverture des dépenses résultant de la création d'une Organisation belge d'Étalonnage.

Afin d'intégrer les systèmes d'accréditation existants dans le système BELAC, les auteurs du projet utilisent le procédé de l'assimilation. L'article 1^{er}, § 1^{er}, 2^o, alinéa 2, du projet dispose que "les laboratoires d'étalonnage sont considérés comme une catégorie particulière de laboratoires d'essais au sens de la loi du 20 juillet 1990 concernant l'accréditation" et que "à ce titre, les dispositions du présent arrêté leur sont applicables".

La question est de savoir si pareille assimilation a un fondement légal, compte tenu du fait que les systèmes d'accréditation actuels font l'objet de régimes légaux bien distincts qui, sans adaptation préalable, peuvent faire obstacle à la fusion de systèmes d'accréditation visée dans le projet.

2. L'article 30, § 1^{er}, de la loi du 16 juin 1970 sur les unités, étalons et instruments de mesure définit comme "étalonnages" les "opérations de mesure que la législation métrologique n'impose pas et qui ont comme but de déterminer les valeurs des erreurs d'instruments de mesure, sur base des étalons nationaux et des unités de mesure légales".

L'article 30, § 4, de la même loi, dispose que :

"Le Roi prend toutes les mesures utiles, en matière d'étalonnage d'instruments de mesure, afin d'arriver à un emploi adéquat et coordonné du potentiel métrologique national, sur base d'un système d'agrément de laboratoires de mesure publics et privés. Il fixe les modalités de création et de fonctionnement d'un tel système ainsi que les conditions auxquelles les laboratoires doivent satisfaire pour être agréés et pour le rester. Au budget du Ministre des Affaires économiques, il est prévu un 'Fonds de couverture des dépenses résultant de la création d'une organisation belge d'Étalonnage'. Les recettes et les dépenses de ce fonds sont fixées par le Roi. Les dispositions pénales contenues dans l'article 26 sont d'application pour celui qui délivre un certificat d'étalonnage comportant une référence abusive à l'Organisation belge d'Étalonnage".

En exécution de l'article 30, § 4, de la loi du 16 juin 1970, l'arrêté royal du 28 novembre 1986 instituant l'Organisation belge d'Étalonnage fixe les modalités et la procédure d'agrément des laboratoires concernés. Le fonds mentionné à l'article 30, § 4, est celui qui a été supprimé par l'article 147 de la loi-programme du 30 décembre 2001.

3. L'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 20 juillet 1990 concernant l'accréditation des organismes de certification et de contrôle, ainsi que des laboratoires d'essais habilite le Roi à prendre toutes les mesures utiles "en vue d'assurer la coordination du système d'accréditation prévu par la présente loi".

Selon l'article 1^{er}, 4, de la loi du 20 juillet 1990, on entend par "système d'accréditation" le "système élaboré à partir de règles spécifiques relatives aux conditions, à la procédure et à la gestion et visant à l'accréditation, la prolongation ou le retrait de l'accréditation d'organismes de certification, d'organismes de contrôle et de laboratoires d'essais", tel qu'ils sont définis respectivement à l'article 1^{er}, 1, à l'article 1^{er}, 2 et à l'article 1^{er}, 3, de la loi.

L'article 2, § 2, de la loi du 20 juillet 1990 charge le Roi de fixer, après consultation du Conseil national d'accréditation et de certification, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les conditions d'accréditation des organismes et des laboratoires d'essais visés à l'article 1^{er} de la loi, ainsi que les conditions de certification, d'essais et de contrôle.

.../...

L'article 2, § 3, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1990 dispose que les certificats, marques, labels, rapports d'essais et rapports de contrôle qui ont été délivrés par les organismes accrédités en vertu de la même loi sont reconnus par l'Etat belge.

L'article 6, § 2, de la loi du 20 juillet 1990 crée un "Fonds pour la couverture des frais d'accréditation et de certification" et dispose que le Roi peut imposer, au bénéfice de ce fonds, des rétributions pour couvrir les frais d'évaluation, d'accréditation, de certification, de surveillance et de contrôle.

En application de la loi du 20 juillet 1990, le Roi a créé tant un système d'accréditation des laboratoires d'essais et des organismes de contrôle, dénommé BELTEST (arrêté royal du 22 décembre 1992), qu'un système d'accréditation des organismes de certification, dénommé BELCERT (arrêté royal du 6 septembre 1993).

4. Il se déduit du cadre normatif, esquissé aux points 2 et 3, que le système d'accréditation en matière d'étalonnage fait l'objet d'un régime légal se distinguant clairement du régime légal applicable au système d'accréditation des laboratoires d'essais, des organismes de contrôle et des organismes de certification.

En outre, les régimes légaux en question présentent des différences essentielles. Ainsi, par exemple, en ce qui concerne l'étalonnage, il n'est pas requis d'agrément par l'Etat belge, au sens de l'article 2, § 3, alinéa 2, de la loi du 20 juillet 1990, et le Roi n'est pas habilité, en ce qui concerne l'étalonnage, à percevoir des rétributions pour couvrir les frais d'évaluation, d'accréditation, de certification, de surveillance et de contrôle, comme le prévoit cependant l'article 6, § 2, de la loi du 20 juillet 1990.

Les auteurs du projet d'arrêté royal soumis pour avis n'ont pas tenu compte du fait que les systèmes d'accréditation, qu'ils entendent intégrer dans BELAC, font l'objet de régimes légaux distincts qu'il s'imposerait d'adapter préalablement pour que l'assimilation visée à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2^o, alinéa 2, du projet, puisse se faire légalement. Sur ce point, il est à noter que les modifications que la loi-programme du 30 décembre 2001 a apportées au fonctionnement des fonds précités ne suffissent pas à procurer le fondement légal

.../...

nécessaire à l'assimilation en projet. En effet, une adaptation tant de la loi du 20 juillet 1990 que de celle du 16 juin 1970 est requise pour ce faire ⁽²⁾.

Dans les deux lois précitées, on n'aperçoit aucune disposition qui habilite le Roi à assimiler les laboratoires d'étalonnage aux laboratoires d'essais au sens de la loi du 20 juillet 1990 et à les soumettre au régime en projet.

En outre, dans l'état actuel de la législation, le projet ne précise pas quelles dispositions seront applicables au système BELAC unifié, compte tenu du fait que les régimes légaux applicables aux différents systèmes d'accréditation ne sont pas parfaitement parallèles et présentent même des divergences sur des points essentiels. Les auteurs du projet devront également avoir égard à cet aspect lors des réformes institutionnelles qu'ils préconisent en matière de systèmes d'accréditation.

5. Dans l'état actuel de la législation, il est impossible d'atteindre l'objectif poursuivi par le régime en projet faute de fondement légal. Cette objection concerne en premier lieu le procédé de l'assimilation visé à l'article 1^{er}, § 1^{er}, 2^o, alinéa 2, du projet. Toutefois, cette disposition est à ce point essentielle pour le système d'accréditation BELAC qui sera instauré, que les autres dispositions du projet doivent s'interpréter en fonction de celle-ci. Pour ce motif, le Conseil d'Etat, section de législation, se voit contraint de renoncer à l'examen du projet article par article.

⁽²⁾ Compte tenu du fait que, selon le délégué du gouvernement, il s'agit de dissocier davantage les systèmes d'accréditation de la métrologie, les adaptations requises de la loi du 20 juillet 1990 tendraient plutôt à un ajout et celles de la loi du 16 juin 1970 à une suppression.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
J. SMETS,

A. SPRUYT,
M. RIGAUX,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

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. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris - afdelingshoofd.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME