KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.664/1
VAN 31 OKTOBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 8 oktober 2007 door de Minister van Consumentenzaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 augustus 2001 betreffende de veiligheid van pseudo-speelgoed", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Ter uitvoering van de wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van producten en diensten, verbiedt het te wijzigen koninklijk besluit van 10 augustus 2001 betreffende de veiligheid van pseudo-speelgoed, "(d)e vervaardiging, de invoer, de uitvoer, het aanbod, de verkoop, de verdeling zelfs kosteloos, de verhuring (...) (en) het ter beschikking stellen van pseudo-speelgoed dat bij gebruik door kinderen als speelgoed gevaar kan opleveren" (zie artikel 3 van het besluit). Luidens artikel 1 van het besluit worden als "pseudo-speelgoed" beschouwd "alle producten (...) die door hun uiterlijke kenmerken verward kunnen worden met speelgoed en die kinderen onder de leeftijd van veertien jaar kunnen aanzetten om ermee te spelen, maar die niet beantwoorden aan de definitie van speelgoed in artikel l van het koninklijk besluit van 4 maart 2002 betreffende de veiligheid van speelgoed [1] en die vermeld zijn in de bijlage van dit besluit".

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de bijlage van het koninklijk besluit van 10 augustus 2001 te schrappen, waardoor het verbod van toepassing wordt ten aanzien van alle niet nader bepaalde producten die aan de definitie van pseudo-speelgoed beantwoorden.

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 4, § 1, eerste lid, eerste streepje, van de wet van 9 februari 1994.

VORMVEREISTEN

Het ontwerp is meegedeeld aan de Europese Commissie op grond van artikel 8 van richtlijn 98/34/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften. Artikel 9, lid 1, van de richtlijn bepaalt dat de lidstaten de goedkeuring van een ontwerp voor technisch voorschrift voor de duur van drie maanden uitstellen, te rekenen vanaf de mededeling van het ontwerp aan de Commissie. In die

(1) In artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 maart 2002 wordt "speelgoed" omschreven als "ieder product of deel hiervan dat ontworpen of kennelijk bestemd is om door kinderen onder de leeftijd van veertien jaar bij het spelen gebruikt te worden". Er wordt aan toegevoegd: "De producten vermeld in bijlage I worden niet als speelgoed beschouwd".

periode krijgen de Commissie en de lidstaten de gelegenheid om opmerkingen in te dienen.

Mocht het ontwerp ten gevolge van deze informatieprocedure nog wijzigingen ondergaan, dan zullen de gewijzigde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, voor een nieuw onderzoek aan de afdeling wetgeving moeten worden voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKING

Door het weglaten van de opsomming van producten die onder het verbod van vervaardiging, invoer, uitvoer, aanbod, verkoop, verdeling, zelfs kosteloos, verhuring en ter beschikking stellen vallen, zal het toepassingsveld van het verbod enkel nog afgebakend zijn door de definitie van pseudo-speelgoed en de omstandigheid dat het product bij gebruik door kinderen "gevaar" [2] kan opleveren.

De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

"(...) hieronder (geef ik) een aantal productomschrijvingen die het toepassingsdomein van het KB kunnen verduidelijken:
- sleutelhangers;
- decoratieartikelen (zoals bijvoorbeeld kleine houten stoeltjes waaraan een pluchen beertje is vastgehecht);
- doopsuikerartikelen (zoals bijvoorbeeld potloden met houten speelgoedjes aan het uiteinde);
- gadgets / geschenkartikelen / promotieartikelen.
Telkens geldt de beperking voorzien in artikel 1 van het kb, namelijk dat de producten door hun uiterlijke kenmerken verward kunnen worden met speelgoed. ("novelty lighters" heb ik eruit gelaten omdat daar nu een specifieke reglementering voor is)

Het komt er eigenlijk op neer dat vooral de producten die in de grijze zone van het toepassingsgebied van de speelgoedreglementering zitten, worden gedekt door deze reglementering.

De basisidee van het KB is dat producten waarvan men redelijkerwijze kan verwachten dat ze door kinderen zullen worden gebruikt om mee te spelen, even veilig moeten zijn als speelgoed omdat de kinderen aan dezelfde risico's worden

---

(2) In artikel 1, eerste lid, 6/, van de wet van 9 februari 1994 wordt "gevaar" gedefinieerd als "intrinsieke eigenschap van producten waardoor schade aan mensen, dieren en/of milieu zou kunnen worden veroorzaakt".

blootgesteld als wanneer ze met speelgoed zouden spelen. In de factor "redelijkerwijze te verwachten" zit ook de inschatting van de ouders (= gaan zij hun kinderen toestaan om ermee te spelen).

Het kb vormt een interpretatie van artikels 1.1bis, 2 en 3 van de wet van 9/2/1994 en heeft als voordeel voor de inspectiediensten dat zij gemakkelijker kunnen optreden op basis van dit KB ipv telkens voor elk product afzonderlijk de interpretatie van de wet te moeten uitvoeren.

De huidige beperkende lijst vormt voor ons een hinderpaal omdat men voor producten die toch aan de definitie van een pseudo-speelgoed voldoen, maar niet op de lijst staan, zou kunnen argumenteren dat de hierboven gevolgde redenering (zie basisidee) niet voor die producten mag toegepast worden omdat ze expliciet niet zijn opgenomen in de beperkende lijst. De aanwezigheid van de lijst holt daardoor de impact van de wet uit voor die producten die niet op de lijst staan".

Gelet op de draagwijdte van het verbod, kan van de overheid duidelijkheid worden verwacht over welke producten onder de verbodsregeling vallen. De ontworpen wijziging laat echter een grijze zone die om redenen van rechtszekerheid bezwaarlijk aanvaard kan worden.

Gelet op de strafsancties op overtreding van de bepalingen van het koninklijk besluit van 10 augustus 2001, waarin artikel 23, § 1, tweede streepje, van de wet van 9 februari 1994 voorziet, staat de ontworpen regeling overigens ook op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel in strafzaken (zie artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens, artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten, en de artikelen 12 en 14 van de Grondwet). Dit beginsel houdt onder meer in dat de wetgever duidelijk moet aangeven welke gedragingen strafbaar zijn [3].

Een mogelijke oplossing die de eis van rechtszekerheid verzoent met een meer soepele regeling, zou het behoud van de bijlage zijn met het toevoegen van een machtiging aan de minister om de bijlage te wijzigen [4]. Aldus kan snel ingespeeld worden op het verschijnen van nieuw gevaarlijk pseudo-speelgoed op de markt.

---

(3) Zie hierover, o.m., het advies 31.441-31.442/AV-AG van de Raad van State van 20 juni 2001 over een wetsvoorstel "betreffende de euthanasie" en een wetsvoorstel "betreffende de palliatieve zorg", *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-244/21, 12-13.

(4) In dringende gevallen kan de minister ook steeds optreden rechtstreeks op grond van artikel 4, §§ 2 en 3, van de wet van 9 februari 1994.

Zoals het ontwerp is opgesteld, kan het derhalve geen doorgang vinden. De stellers ervan zullen zich moeten beraden over de te volgen weg en in voorkomend geval een nieuw ontwerp om advies moeten voorleggen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.664/1
DU 31 OCTOBRE 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de la Consommation, le 8 octobre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 10 août 2001 relatif à la sécurité des pseudo-jouets", a donné l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. En application de la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des produits et des services, l'arrêté royal du 10 août 2001 relatif à la sécurité des pseudo-jouets, que le projet entend modifier, interdit "(l)a fabrication, l'importation, l'exportation, l'offre, la vente, la distribution même à titre gratuit, la location (...) (et) la mise à disposition de pseudo-jouets qui peuvent présenter un danger lorsqu'ils sont utilisés comme jouets par des enfants" (voir l'article 3 de l'arrêté). L'article 1er de l'arrêté définit les "pseudo-jouets" comme étant "tous les produits qui, par leurs caractéristiques extérieures, peuvent être confondus avec des jouets et peuvent inciter des enfants d'âge inférieur à quatorze ans à les utiliser comme jouets, mais qui ne correspondent pas à la définition des jouets, inscrite à l'article 1er de l'arrêté royal du 4 mars 2002 relative à la sécurité des jouets [1] et qui sont mentionnés dans l'annexe du présent arrêté".

L'arrêté en projet soumis pour avis a pour objet d'abroger l'annexe de l'arrêté royal du 10 août 2001, en sorte que l'interdiction vaut pour tous les produits non précisés qui répondent à la définition des pseudo-jouets.

2. Le projet trouve un fondement juridique à l'article 4, § 1er, alinéa 1er, premier tiret, de la loi du 9 février 1994.

FORMALITÉS

Conformément à l'article 8 de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques, le projet a été communiqué à la Commission européenne. L'article 9, paragraphe 1, de la directive dispose que les États membres reportent l'adoption d'un projet de règle technique de trois mois à compter de la date de la réception de la communication par la Commission. Pendant cette période, la Commission et les États membres ont la possibilité de formuler des observations.

---

(1) L'article 1er de l'arrêté royal du 4 mars 2002 définit le "jouet" comme étant "tout produit usuel ou partie de celui-ci conçu ou manifestement destiné à être utilisé à des fins de jeux par des enfants d'âge inférieur à quatorze ans". Il y est précisé que "Les produits visés à l'annexe I ne sont pas considérés comme jouets".

.../...

Si certaines modifications devaient encore être apportées au projet à la suite de cette procédure d'information, il y aurait bien, conformément à la règle prévue par l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, de soumettre les dispositions modifiées à la section de législation pour un nouvel examen.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Dès lors qu'on renonce à énumérer les produits qu'il est interdit de fabriquer, d'importer, d'exporter, d'offrir, de mettre en vente, de distribuer même à titre gratuit, de louer et de mettre à disposition, le champ d'application de l'interdiction ne sera plus délimité que par la définition des pseudo-jouets et par le fait que le produit peut présenter "un danger" [2] lorsqu'il est utilisé par des enfants.

À ce propos, le délégué a déclaré ce qui suit:

"(...) hieronder (geef ik) een aantal productomschrijvingen die het toepassingsdomein van het KB kunnen verduidelijken:
- sleutelhangers;
- decoratieartikelen (zoals bijvoorbeeld kleine houten stoeltjes waaraan een pluchen beertje is vastgehecht);
- doopsuikerartikelen (zoals bijvoorbeeld potloden met houten speelgoedjes aan het uiteinde);
- gadgets / geschenkartikelen / promotieartikelen.
Telkens geldt de beperking voorzien in artikel 1 van het kb, namelijk dat de producten door hun uiterlijke kenmerken verward kunnen worden met speelgoed. ("novelty lighters" heb ik eruit gelaten omdat daar nu een specifieke reglementering voor is)

Het komt er eigenlijk op neer dat vooral de producten die in de grijze zone van het toepassingsgebied van de speelgoedreglementering zitten, worden gedekt door deze reglementering.

---

(2) L'article 1er, alinéa 1er, 6/, de la loi du 9 février 1994 définit le "danger" comme étant une "caractéristique intrinsèque de produits pouvant entraîner un dommage aux personnes, aux animaux et/ou à l'environnement".

De basisidee van het KB is dat producten waarvan men redelijkerwijze kan verwachten dat ze door kinderen zullen worden gebruikt om mee te spelen, even veilig moeten zijn als speelgoed omdat de kinderen aan dezelfde risico's worden blootgesteld als wanneer ze met speelgoed zouden spelen. In de factor "redelijkerwijze te verwachten" zit ook de inschatting van de ouders (= gaan zij hun kinderen toestaan om ermee te spelen).

Het kb vormt een interpretatie van artikels 1.1bis, 2 en 3 van de wet van 9/2/1994 en heeft als voordeel voor de inspectiediensten dat zij gemakkelijker kunnen optreden op basis van dit KB ipv telkens voor elk product afzonderlijk de interpretatie van de wet te moeten uitvoeren.

De huidige beperkende lijst vormt voor ons een hinderpaal omdat men voor producten die toch aan de definitie van een pseudo-speelgoed voldoen, maar niet op de lijst staan, zou kunnen argumenteren dat de hierboven gevolgde redenering (zie basisidee) niet voor die producten mag toegepast worden omdat ze expliciet niet zijn opgenomen in de beperkende lijst. De aanwezigheid van de lijst holt daardoor de impact van de wet uit voor die producten die niet op de lijst staan".

Eu égard à la portée de l'interdiction, il est permis d'attendre de l'autorité qu'elle précise les produits qui y sont soumis. La modification en projet laisse toutefois subsister une zone grise dont la sécurité juridique ne peut s'accommoder.

Dès lors que l'article 23, § 1er, deuxième tiret, de la loi du 9 février 1994 sanctionne pénalement les infractions aux dispositions de l'arrêté royal du 10 août 2001, les règles en projet se heurtent en outre au principe de la légalité des peines (voir l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et les articles 12 et 14 de la Constitution). Ce principe implique notamment que le législateur doit indiquer clairement quels sont les comportements érigés en infraction [3].

Une solution permettant de concilier les exigences de la sécurité juridique avec un régime plus souple serait de conserver l'annexe tout en habilitant le ministre à la modifier [4]. Cette manière de procéder permettrait de réagir rapidement à l'apparition de nouveaux pseudo-jouets dangereux sur le marché.

---

(3) Voir à ce sujet, notamment, l'avis 31.441-31.442/AV-AG du Conseil d'État du 20 juin 2001 sur une proposition de loi "relative à l'euthanasie" et sur une proposition de loi "relative aux soins palliatifs", *Doc. Parl.*, Sénat, 2000-2001, n/ 2-244/21, 12-13.

(4) En cas d'urgence, le ministre peut aussi toujours agir directement sur le fondement de l'article 4, §§ 2 et 3, de la loi du 9 février 1994.

Il s'ensuit que tel qu'il est rédigé, le projet ne peut être adopté. Ses auteurs devront s'interroger sur la voie à suivre et, le cas échéant, soumettre un nouveau projet pour avis.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. RIGAUX,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, premier auditeur.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME