



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 56.243/1
van 28 mei 2014

avis 56.243/1
du 28 mai 2014

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
technische
beoordelingsinstanties
gemachtigd voor het opstellen
van een Europees
beoordelingsdocument en voor
het verstrekken van een
Europese technische
beoordeling voor
bouwproducten'

un projet d'arrêté royal
'concernant les organismes
d'évaluation technique
mandatés pour l'établissement
d'un document d'évaluation
européen et la délivrance d'une
évaluation technique
européenne pour les produits
de construction'

Op 29 april 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de technische beoordelingsinstanties gemachtigd voor het opstellen van een Europees beoordelingsdocument en voor het verstrekken van een Europese technische beoordeling voor bouwproducten'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 mei 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 mei 2014.

*

Le 29 avril 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'concernant les organismes d'évaluation technique mandatés pour l'établissement d'un document d'évaluation européen et la délivrance d'une évaluation technique européenne pour les produits de construction'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 22 mai 2014. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 mai 2014.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de procedure vast te leggen voor de aanwijzing en de evaluatie van en het toezicht op de technische beoordelingsinstanties (afgekort: TBI's) die in het kader van de Bouwproductenverordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011¹ Europese technische beoordelingen afgeven aan fabrikanten van bouwproducten.

In het ontwerp worden de vereisten opgesomd waaraan de TBI's dienen te voldoen (artikelen 3 tot 5). Zij kunnen samenwerkingsakkoorden sluiten met "partners" voor het uitvoeren van taken betreffende een of meer productgebieden, welke partners op hun beurt moeten voldoen aan bepaalde vereisten (artikel 6) en op wie de ontworpen regeling van toepassing wordt gemaakt (artikel 2, tweede lid). In het ontwerp wordt de procedure van aanwijzing van de TBI's en hun eventuele partners geregeld (artikelen 7 tot 11). Daarnaast bevat het ontwerp een aantal bepalingen betreffende het toezicht, het wijzigen van de aanwijzing van de TBI's, het behandelen van klachten en de sanctionering (artikelen 12 tot 15). Het is de bedoeling dat de ontworpen regeling in werking treedt op de dag van de bekendmaking van het ontworpen koninklijk besluit in het *Belgisch Staatsblad* (artikel 16).

¹ Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 'tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad'.

4. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 5 en 6 wordt opgemerkt, kan worden aangenomen dat de ontworpen regeling rechtsgrond vindt in artikel 8 van de wet van 21 december 2013², dat luidt:

“De Koning bepaalt, op voordracht van de minister bevoegd voor Economie, de procedure betreffende de aanwijzing, het toezicht en de beoordeling van de technische beoordelingsinstanties overeenkomstig Verordening (EU) nr. 305/2011.”

5. Noch in de Bouwproductenverordening, noch in enige bepaling van de wet van 21 december 2013, wordt in de mogelijkheid voorzien dat TBI's zogeheten “partners” betrekken bij de uitoefening van hun taken. De Koning ontbeert daartoe de vereiste rechtsgrond, temeer daar de beoogde “partners” blijkens de ontworpen regeling aan bepaalde vereisten moeten voldoen en met het oog daarop concrete verplichtingen worden opgelegd. In de huidige stand van de regelgeving kan derhalve het ontwerp geen doorgang vinden in de mate erin een systeem van samenwerking tussen TBI's en hun eventuele “partners” wordt geregeld.³

6. In artikel 6 van de wet van 21 december 2013 worden de strafsancties bepaald in geval van inbreuk op de Bouwproductenverordening, op de wet, en op de besluiten ter uitvoering van de wet of de voornoemde verordening. De wetgever heeft aan de Koning geen bevoegdheid verleend om daarnaast in een andere, bijkomende sanctionering te voorzien. Nochtans wordt in de artikelen 13⁴, 14⁵ en 15⁶ van het ontwerp melding gemaakt van andere sancties. Daarvoor ontbeert de Koning evenwel de vereiste rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

7. De TBI's worden niet “aangewezen bij de Europese Commissie”, zoals wordt vermeld in de omschrijving van het begrip “technische beoordelingsinstantie” in artikel 1, 3°, van het ontwerp. De redactie van de betrokken definitie dient derhalve te worden aangepast op dat punt.

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij artikel 10, § 1, en § 3, tweede lid, van het ontwerp.

8. Aan het einde van de omschrijving van het begrip “organisatie van TBI's”, in artikel 1, 4°, van het ontwerp, moet de zinsnede “, onder meer belast met het definitief vaststellen

² Wet van 21 december 2013 ‘tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 305/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2011 tot vaststelling van geharmoniseerde voorwaarden voor het verhandelen van bouwproducten en tot intrekking van Richtlijn 89/106/EEG van de Raad, en tot opheffing van diverse bepalingen’.

³ De Raad van State, afdeling Wetgeving, onthoudt zich van een verder onderzoek van de desbetreffende bepalingen van het ontwerp.

⁴ Ambtshalve gehele of gedeeltelijke intrekking of schorsing van het toepassingsdomein van de accreditatie.

⁵ Ambtshalve schrapping van een productgroep van het toepassingsdomein.

⁶ Ambtshalve aanpassing van het toepassingsdomein in het kader van een klachtenprocedure.

van het Europees beoordelingsdocument” worden geschrapt. Dergelijke taak volgt immers al uit artikel 31 van de Bouwproductenverordening, waarin nog andere taken worden opgedragen aan de organisatie van TBI's. Het is derhalve overbodig⁷ en misleidend⁸ om in artikel 1, 4°, van het ontwerp te refereren aan slechts één van die taken.

9. De omschrijving die in artikel 1, 7°, van het ontwerp wordt gegeven van “Europese technische beoordeling” herneemt de definitie van dat begrip in artikel 2, lid 13, van de Bouwproductenverordening. Mede rekening houdend met hetgeen *sub* 8 is opgemerkt met betrekking tot de toepasselijkheid van EU-verordeningen in de interne rechtsorde, passe men de redactie van artikel 1, 7°, van het ontwerp aan als volgt:

““Europese technische beoordeling”: de beoordeling omschreven in artikel 2, lid 13, van verordening (EU) nr. 305/2011;”.

Artikel 3

10. Ermee rekening houdend dat de bepalingen van een EU-verordening rechtstreeks toepasselijk zijn in de interne rechtsorde, wordt voor artikel 3, eerste lid, van het ontwerp de volgende redactie ter overweging gegeven:

“Benevens aan de vereisten die reeds volgen uit de artikelen 19, 20, 21, 24, 26, 30 en 31 van de verordening (EU) nr. 305/2011 voldoen de activiteiten, de organisatie en de werking van de TBI tevens aan de richtsnoeren van de Europese Commissie, indien van toepassing, en aan de hierna vermelde vereisten.”

11. In de Nederlandse tekst van artikel 3, derde lid, van het ontwerp, vervange men het woord “verantwoordelijk” door het woord “verantwoordelijkheid”.

Artikel 8

12. In artikel 8, eerste lid, van het ontwerp stemmen de Nederlandse en de Franse versie van de tweede zin niet overeen. Waar in de Nederlandse tekst melding wordt gemaakt van “de bij het aanvraagdossier gevoegde stukken” en van “iedere beschikbare informatie”, heeft de Franse tekst het over “le dossier de demande, les pièces justificatives et toute information disponible”. Beide taalversies dienen beter op elkaar te worden afgestemd.

⁷ Aangezien de taken worden vermeld in de Bouwproductenverordening zijn deze rechtstreeks toepasselijk in de interne rechtsorde.

⁸ Misleidend omdat ermee de foutieve indruk wordt gewekt dat de betrokken taak niet zou gelden indien deze niet in het ontwerp zou zijn opgenomen of dat de Koning bevoegd zou zijn om van bepalingen van de Bouwproductenverordening af te wijken.

Artikel 10

13. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 10, § 3, derde lid, van het ontwerp, dient de redactie ervan te worden aangepast: de term “apport”, die in de Franse tekst voorkomt, zou immers ook moeten worden weergegeven in de Nederlandse tekst.⁹

Artikel 12

14. In artikel 12, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de aanwijzing geldig is “zolang de TBI blijft voldoen aan de bepalingen van dit besluit”. Het is de vraag of deze omschrijving niet te eng is en er niet tevens moet worden gerefereerd aan de naleving van de wet waaraan uitvoering wordt gegeven of van de Bouwproductenverordening.

Artikel 15

15. De ambtenaren, bedoeld in artikel 15, § 1, eerste lid, van het ontwerp, dienen hun bevoegdheden uit te oefenen overeenkomstig het bepaalde in artikel 3 van de wet van 21 december 2013. Een partiële en afwijkende omschrijving van bevoegdheden, zoals in artikel 15, § 1, tweede lid, het geval is, is derhalve overbodig en misleidend en dient achterwege te worden gelaten.

16. Men vulle de Nederlandse tekst van artikel 15, § 3, vierde lid, van het ontwerp aan met de woorden “van de aanpassing van het toepassingsdomein”. Op die wijze wordt de Nederlandse tekst in overeenstemming gebracht met de Franse tekst.

Artikel 16

17. Tenzij er een bijzondere reden is waarom wordt afgeweken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten dient artikel 16 te worden weggelaten uit het ontwerp.

*

⁹ In artikel 12, tweede lid, 2°, van het ontwerp wordt melding gemaakt van “de bijdrage aan de organisatie van de TBI’s bij middel van financiële en personele middelen” (l’apport de ressources financières et humaines à l’organisation des OET).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier une disposition réglementaire.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer la procédure de désignation, d'évaluation et de contrôle des organismes d'évaluation technique (en abrégé : OET) qui, dans le cadre du règlement produits de construction (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011¹, délivrent des évaluations techniques européennes à des fabricants de produits de construction.

Le projet énumère les exigences auxquelles les OET doivent satisfaire (articles 3 à 5). Ils peuvent conclure des accords de coopération avec des « partenaires » pour effectuer des tâches concernant un ou plusieurs domaines de produits, partenaires qui, à leur tour, doivent remplir certaines exigences (article 6) et qui sont soumis à l'application de la réglementation en projet (article 2, alinéa 2). Le projet règle la procédure de désignation des OET et de leurs partenaires éventuels (articles 7 à 11). Par ailleurs, le projet comporte plusieurs dispositions relatives à la surveillance, à la modification de la désignation des OET, au traitement des plaintes et aux sanctions (articles 12 à 15). L'intention est que la réglementation en projet entre en vigueur le jour de la publication de l'arrêté royal en projet au *Moniteur belge* (article 16).

¹ Règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 'établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la directive 89/106/CEE du Conseil'.

4. Sous réserve des observations formulées aux points 5 et 6, on peut admettre que la réglementation en projet trouve un fondement juridique dans l'article 8 de la loi du 21 décembre 2013², qui est rédigé comme suit :

« Le Roi fixe, sur proposition du ministre ayant l'économie dans ses attributions, la procédure relative à la désignation, le contrôle et l'évaluation des organismes d'évaluation technique conformément au règlement (UE) n° 305/2011 ».

5. Ni le règlement produits de construction, ni une quelconque disposition de la loi du 21 décembre 2013 ne prévoient la possibilité pour les OET d'associer lesdits « partenaires » à l'exercice de leurs tâches. Le Roi ne dispose pas du fondement juridique requis à cet effet, d'autant que les « partenaires » visés, selon la réglementation en projet, doivent satisfaire à certaines exigences et que des obligations concrètes sont imposées dans cette perspective. Dans l'état actuel de la législation, le projet ne peut dès lors pas se concrétiser dans la mesure où il règle un système de coopération entre les OET et leurs « partenaires » éventuels³.

6. L'article 6 de la loi du 21 décembre 2013 fixe les sanctions pénales en cas d'infraction au règlement produits de construction, à la loi et aux arrêtés pris en vertu de la loi ou du règlement précité. Le législateur n'a pas habilité le Roi à prévoir, en plus, d'autres sanctions supplémentaires. Or, les articles 13⁴, 14⁵ et 15⁶ du projet font état d'autres sanctions. Toutefois, le Roi ne dispose pas du fondement juridique requis à cet effet.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

7. Les OET ne sont pas « désignés auprès de la Commission européenne », comme le mentionne la définition de la notion de « organisme d'évaluation technique », inscrite à l'article 1^{er}, 3°, du projet. Par conséquent, la rédaction de la définition concernée doit être adaptée sur ce point.

La même observation peut être formulée à propos de l'article 10, § 1^{er}, et § 3, alinéa 2, du projet.

8. À l'article 1^{er}, 4°, du projet, à la fin de la définition de la notion de « organisation des OET », le membre de phrase « chargée notamment de l'adoption définitive du document d'évaluation européen » doit être supprimé. En effet, pareille tâche découle déjà de l'article 31 du règlement produits de construction, qui confie encore d'autres tâches à l'organisation des OET. Il

² Loi du 21 décembre 2013 'portant exécution du règlement (UE) n° 305/2011 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2011 'établissant des conditions harmonisées de commercialisation pour les produits de construction et abrogeant la Directive 89/106/CEE du Conseil, et abrogeant diverses dispositions'.

³ Le Conseil d'État, section de législation, renonce à poursuivre l'examen des dispositions y relatives du projet.

⁴ Retrait ou suspension total ou partiel d'office du champ d'application de l'accréditation.

⁵ Radiation d'office d'un groupe de produits du champ d'application.

⁶ Adaptation d'office du champ d'application dans le cadre d'une procédure de plaintes.

est dès lors superflu⁷ et ambigu⁸ de ne viser qu'une seule de ces tâches à l'article 1^{er}, 4°, du projet.

9. La définition que l'article 1^{er}, 7°, du projet donne à l'« évaluation technique européenne » reproduit la définition de cette notion inscrite à l'article 2, paragraphe 13, du règlement produits de construction. Compte tenu également de l'observation formulée au point 8 en ce qui concerne l'applicabilité des règlements de l'Union européenne dans l'ordre juridique interne, on adaptera la rédaction de l'article 1^{er}, 7°, du projet comme suit :

« 'évaluation technique européenne' : l'évaluation définie à l'article 2, paragraphe 13, du règlement (UE) n° 305/2011; ».

Article 3

10. Compte tenu du fait que les dispositions d'un règlement de l'Union européenne s'appliquent directement dans l'ordre juridique interne, il est suggéré de rédiger l'article 3, alinéa 1^{er}, du projet, comme suit :

« Outre les exigences qui découlent déjà des articles 19, 20, 21, 24, 26, 30 et 31 du règlement (UE) n° 305/2011, les activités, l'organisation et le fonctionnement de l'OET satisfont également aux lignes directrices de la Commission européenne, le cas échéant, et aux exigences mentionnées ci-après ».

11. Dans le texte néerlandais de l'article 3, alinéa 3, du projet, on remplacera le mot « verantwoordelijk » par le mot « verantwoordelijkheid ».

Article 8

12. À l'article 8, alinéa 1^{er}, du projet, il y a une discordance entre les versions française et néerlandaise de la deuxième phrase. Le texte français mentionne « le dossier de demande, les pièces justificatives et toute information disponible », alors que le texte néerlandais fait état de « de bij het aanvraagdossier gevoegde stukken » et de « iedere beschikbare informatie ». Il y aurait lieu de mieux harmoniser les deux versions linguistiques.

⁷ Dès lors qu'elles sont mentionnées dans le règlement produits de construction, ces tâches s'appliquent directement dans l'ordre juridique interne.

⁸ Ambigu parce que cette référence donne erronément à penser que la tâche concernée ne s'appliquerait pas si elle n'était pas insérée dans le projet ou que le Roi serait habilité à déroger à des dispositions du règlement produits de construction.

Article 10

13. À la fin du texte néerlandais de l'article 10, § 3, alinéa 3, du projet, il convient d'adapter la rédaction de celui-ci: en effet, le mot « apport » figurant dans le texte français devrait également être reproduit dans le texte néerlandais⁹.

Article 12

14. L'article 12, alinéa 1^{er}, du projet dispose que la désignation reste valide (lire : valable) « tant que l'OET satisfait aux dispositions de cet (lire : du présent) arrêté ». La question se pose de savoir si cette définition n'est pas trop restrictive et ne doit pas faire référence, par ailleurs, au respect de la loi à laquelle il est donné exécution ou du règlement produits de construction.

Article 15

15. Les fonctionnaires, visés à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, doivent exercer leurs compétences conformément à l'article 3 de la loi du 21 décembre 2013. Une définition partielle et dérogatoire de compétences, telle que celle qui figure à l'article 15, § 1^{er}, alinéa 2, est dès lors superflue et ambiguë et doit être omise.

16. On complètera le texte néerlandais de l'article 15, § 3, alinéa 4, du projet, par les mots « van de aanpassing van het toepassingsdomein ». Le texte néerlandais est ainsi aligné sur le texte français.

Article 16

17. Sauf si un motif particulier justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, on omettra l'article 16 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁹ L'article 12, alinéa 2, 2°, du projet fait état de « l'apport de ressources financières et humaines à l'organisation des OET » (de bijdrage aan de organisatie van de TBI's bij middel van financiële en personele middelen).