



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.970/1
van 16 maart 2016

avis 58.970/1
du 16 mars 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
‘betreffende de erkenning van
conformiteitsbeoordelingsinstanties
voor apparaten en
beveiligingssystemen bedoeld voor
gebruik op plaatsen waar
ontploffingsgevaar kan heersen’

un projet d'arrêté royal
‘relatif à l'agrément des
organismes d'évaluation de
la conformité pour les
appareils et les systèmes de
protection destinés à être
utilisés en atmosphères
explosibles’

Op 16 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Energie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de erkenning van conformiteitsbeoordelingsinstanties voor apparaten en beveiligingssystemen bedoeld voor gebruik op plaatsen waar ontploffingsgevaar kan heersen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 maart 2016. 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 16 maart 2016.

*

Le 16 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Énergie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘relatif à l'agrément des organismes d'évaluation de la conformité pour les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 10 mars 2016. 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 16 mars 2016.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de gedeeltelijke omzetting in het interne recht van richtlijn 2014/34/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 ‘betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de Lid-Staten inzake apparaten en beveiligingssystemen bedoeld voor gebruik op plaatsen waar ontploffingsgevaar kan heersen’, hierna verkort “de richtlijn” genoemd.¹ Deze richtlijn is de rechtsopvolger van en bevat een meer uitgebreide regeling dan richtlijn 94/9/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 maart 1994 ‘inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de lidstaten betreffende apparaten en beveiligingssystemen bedoeld voor gebruik op plaatsen waar ontploffingsgevaar kan heersen’. De laatstgenoemde richtlijn werd in het interne recht omgezet bij het koninklijk besluit van 22 juni 1999 ‘betreffende het op de markt brengen van apparaten en beveiligingssystemen bedoeld voor plaatsen waar ontploffingsgevaar kan heersen’.²

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel IX.4 van het Wetboek van economisch recht, waarvan melding wordt gemaakt in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKING

4. In diverse bepalingen van het ontwerp wordt melding gemaakt van “markttoezichtautoriteiten” of van “een markttoezichtautoriteit” (zie de artikelen 18, eerste lid, 3°, en derde lid, 24, tweede en derde lid, en 30, tweede lid). De steller van het ontwerp dient na te gaan of het, ter wille van de duidelijkheid van het ontwerp, geen aanbeveling verdient om te expliciteren welke instanties in die hoedanigheid zullen optreden wat België betreft.

¹ Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het omzetten van de bepalingen van de richtlijn die betrekking hebben op de regeling inzake de erkenning van de aangemelde instanties. De richtlijnbevestigingen met betrekking tot het toepassingsgebied en de verplichtingen van de marktdeelnemers worden in de interne rechtsorde omgezet door het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het op de markt brengen van apparaten en beveiligingssystemen bedoeld voor gebruik op plaatsen waar ontploffingsgevaar kan heersen’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op dezelfde datum als die waarop hij advies over het voorliggende ontwerp uitbrengt, advies 58.969/1 geeft.

² De opheffing van het koninklijk besluit van 22 juni 1999 maakt het voorwerp uit van artikel 20, eerste lid, van het in de vorige voetnoot vermelde ontwerp 58.969/1.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 11

5. Artikel 11 van het ontwerp neemt in essentie het bepaalde in artikel 21, lid 10, van de richtlijn over. De steller van het ontwerp wordt ter overweging gegeven om in artikel 11, met het oog op de omzetting van de voornoemde richtlijnbeeping, voor het personeel van een conformiteitsbeoordelingsinstantie enkel de verplichting in te schrijven om alle informatie waarvan het kennis neemt bij het uitoefenen van zijn taken ter uitvoering van het ontworpen koninklijk besluit, vertrouwelijk te behandelen, waarbij tevens wordt bepaald dat die informatie enkel kan worden meegedeeld aan de bevoegde autoriteiten³ van de lidstaat waar de werkzaamheden plaatsvinden.⁴ Op die wijze wordt vermeden dat artikel 11 uit het ontwerp zou moeten worden gelicht bij gebrek aan een voldoende rechtsgrond: het staat immers aan de wetgever en niet aan de Koning om in een beroepsgeheim te voorzien. Enkel in de mate de Koning daartoe op een voldoende expliciete wijze zou zijn gemachtigd door de wetgever zou Hij een regeling met betrekking tot het beroepsgeheim kunnen uitwerken. Dergelijke uitdrukkelijke machtiging is er evenwel niet in de bepaling van het Wetboek van economisch recht die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekt.

Artikel 17

6. Naar analogie van de Franse tekst en rekening houdend met hetgeen in artikel 17, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald met betrekking tot het begrip “aangemelde instanties”, vervange men in het tweede lid van die bepaling de woorden “coördinatiegroep van conformiteitsbeoordelingsinstanties” door de woorden “coördinatiegroep van aangemelde instanties”.

Artikel 25

7. Artikel 25 van het ontwerp strekt tot het omzetten in het interne recht van artikel 30 van de richtlijn, dat luidt: “De lidstaten voorzien in een beroepsprocedure tegen besluiten van de aangemelde instanties.”

In artikel 25 van het ontwerp wordt in een administratief beroep bij de gemachtigde van de minister tegen de betrokken beslissingen van de aangemelde instanties voorzien. Dergelijke wijze van omzetting van de betrokken richtlijnbeeping roept op zich geen bezwaren op. Wel wijst de Raad van State, afdeling Wetgeving, erop dat vergelijkbare richtlijnbeeping in sommige andere recente ontwerpen van koninklijk besluit ofwel op een andere manier in het interne recht worden omgezet⁵, dan wel niet worden omgezet⁶. Het zou ter

³ Vraag is tevens of niet moet worden geëxpliciteerd welke instanties worden bedoeld, wat België betreft.

⁴ De laatste zin van artikel 11 van het ontwerp kan ongewijzigd worden behouden.

⁵ Zie bijvoorbeeld artikel 43 van het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het op de markt brengen van liften en veiligheidscomponenten voor liften’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 9 maart 2016 advies 58.937/1 heeft uitgebracht. In het voornoemde artikel 43 van dat ontwerp wordt de interne beroepsprocedure beoogd die door de aangemelde instanties moet worden ingericht opdat deze zouden kunnen worden geaccrediteerd.

wille van de coherentie van de internrechtelijke regelgeving ten zeerste aanbeveling verdienen indien de omzetting van gelijkaardige richtlijnbepalingen met betrekking tot verwante aangelegenheden op eenzelfde wijze zouden worden geïmplementeerd in de interne rechtsorde. Een verschillende wijze van omzetting van richtlijnbepalingen is trouwens van aard om rechtsonzekerheid in de hand te werken en twijfel te doen ontstaan omtrent de correcte omzetting van de betrokken richtlijnbepalingen.

*

⁶ Zie het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het op de markt aanbieden van en de controle op explosieven voor civiel gebruik’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 9 maart 2016 advies 58.938/1 heeft uitgebracht. Uit de toelichting die door de gemachtigde met betrekking tot dat ontwerp aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, werd verstrekt, valt af te leiden dat het als niet noodzakelijk werd ervaren om de betrokken richtlijnbepalings met een specifieke internrechtelijke bepaling om te zetten.

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à transposer partiellement en droit interne la directive 2014/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 'relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles', dénommée ci-après en abrégé « la directive »¹. Cette directive succède à la directive 94/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 mars 1994 'concernant le rapprochement des législations des États membres pour les appareils et les systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles' et comporte une réglementation plus étendue que celle-ci. La dernière directive citée a été transposée en droit interne par l'arrêté royal du 22 juin 1999 'concernant la mise sur le marché des appareils et des systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles'².

3. La réglementation en projet peut être réputée trouver son fondement juridique dans l'article IX.4 du Code de droit économique, dont fait mention le premier alinéa du préambule du projet.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Plusieurs dispositions du projet font mention de « autorités de surveillance du marché » ou de « une autorité de surveillance du marché » (voir les articles 18, alinéa 1^{er}, 3^o, et alinéa 3, 24, alinéas 2 et 3, et 30, alinéa 2). L'auteur du projet doit examiner si, dans un souci de clarté du projet, il n'est pas recommandé de préciser quels organismes interviendront en cette qualité en ce qui concerne la Belgique.

¹ Le projet d'arrêté royal à l'examen vise à transposer les dispositions de la directive qui concernent la réglementation relative à l'agrément des organismes notifiés. Les dispositions de la directive qui concernent le champ d'application et les obligations des opérateurs économiques sont transposées dans l'ordre juridique interne par le projet d'arrêté royal 'concernant la mise sur le marché des appareils et des systèmes de protection destinés à être utilisés en atmosphères explosibles', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, donne l'avis 58.969/1, à la même date que celle à laquelle il donne l'avis sur le projet à l'examen.

² L'abrogation de l'arrêté royal du 22 juin 1999 fait l'objet de l'article 20, alinéa 1^{er}, du projet 58.969/1, mentionné dans la note précédente.

EXAMEN DU TEXTE

Article 11

5. L'article 11 du projet reproduit essentiellement l'article 21, paragraphe 10, de la directive. Il est suggéré à l'auteur du projet, en vue de la transposition de ladite disposition de la directive, de prévoir uniquement à l'article 11 l'obligation pour le personnel d'un organisme d'évaluation de la conformité de traiter d'une manière confidentielle toutes les informations dont il prend connaissance dans l'exercice de ses missions, en exécution de l'arrêté royal en projet, tout en précisant que ces informations ne peuvent être communiquées qu'aux autorités compétentes³ de l'État membre dans lequel il exerce ses activités⁴. On évite ainsi que l'article 11 doive être distrait du projet à défaut d'un fondement juridique suffisant : il appartient en effet au législateur et non au Roi de prévoir un secret professionnel. Ce n'est que dans la mesure où le Roi serait habilité à cet effet d'une manière suffisamment explicite par le législateur qu'il pourrait élaborer un dispositif relatif au secret professionnel. Une telle habilitation expresse fait cependant défaut dans la disposition du Code de droit économique qui procure un fondement juridique au dispositif en projet.

Article 17

6. Par analogie avec le texte français et compte tenu de ce que prévoit l'article 17, alinéa 1^{er}, du projet en ce qui concerne la notion « organismes notifiés », on remplacera, dans le deuxième alinéa du texte néerlandais de cette disposition, les mots « coördinatiegroep van conformiteitsbeoordelingsinstanties » par les mots « coördinatiegroep van aangemelde instanties ».

Article 25

7. L'article 25 du projet vise à transposer en droit interne l'article 30 de la directive, qui dispose : « Les États membres veillent à ce qu'une procédure de recours à l'encontre des décisions des organismes notifiés soit disponible ».

L'article 25 du projet prévoit un recours administratif auprès du délégué du ministre contre les décisions concernées des organismes notifiés. En tant que tel, pareil procédé de transposition de la disposition concernée de la directive ne soulève pas d'objection. Le Conseil d'État, section de législation, souligne néanmoins que, dans certains autres projets récents d'arrêté royal, des dispositions comparables de directives sont transposées d'une autre manière dans le droit interne⁵, ou ne le sont pas⁶. Dans un souci de cohérence de la réglementation de

³ La question se pose également de savoir s'il ne faut pas préciser quels organismes sont visés en ce qui concerne la Belgique.

⁴ La dernière phrase de l'article 11 du projet peut être maintenue telle quelle.

⁵ Voir par exemple l'article 43 du projet d'arrêté royal 'relatif à la mise sur le marché des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseurs', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu l'avis 58.937/1, le 9 mars 2016. L'article 43, précité, de ce projet vise la procédure de recours interne qui doit être organisée par les organismes notifiés afin que ceux-ci puissent être accrédités.

droit interne, il est vivement recommandé que la transposition dans l'ordre juridique interne de dispositions comparables de directives relatives à des matières apparentées soit réalisée de la même manière. D'ailleurs, une transposition différente de dispositions d'une directive est de nature à engendrer l'insécurité juridique et à faire naître des doutes quant à la transposition correcte des dispositions concernées de la directive.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁶ Voir le projet d'arrêté royal 'concernant la mise à disposition sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil' sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a donné l'avis 58.938/1, le 9 mars 2016. Il se déduit des explications fournies au Conseil d'État, section de législation, par le délégué en ce qui concerne ce projet qu'il n'a pas été jugé nécessaire de transposer la disposition concernée de la directive par une disposition spécifique de droit interne.