



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.181/1
van 27 april 2016

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 juli 2014 tot regeling van de uitvoering van de controles op de toepassing van de wet van 21 december 1998 betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 59.181/1
du 27 avril 2016

sur

un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 2 juillet 2014 organisant l'exécution des contrôles de l'application de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs’

Op 25 maart 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Leefmilieu en Duurzame Ontwikkeling verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 2 juli 2014 tot regeling van de uitvoering van de controles op de toepassing van de wet van 21 december 1998 betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 april 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patricia DE SOMERE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 april 2016.

*

Le 25 mars 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Environnement et du Développement durable à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 2 juillet 2014 organisant l'exécution des contrôles de l'application de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 21 avril 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Leen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Kristine BAMS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Patricia DE SOMERE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 avril 2016.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wijzigt op een aantal punten het koninklijk besluit van 2 juli 2014 ‘tot regeling van de uitvoering van de controles op de toepassing van de wet van 21 december 1998 betreffende productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’.

Deze wijzigingen betreffen de definities (artikel 1), het nemen van monsters en de analyse, test of evaluatie ervan (artikelen 2 tot 7), de eisen waaraan de laboratoria moeten voldoen (artikel 8), de tijdelijke inbezitneming of verzegeling (artikelen 9 tot 12), de inbeslagneming of verzegeling van niet-conforme producten (artikelen 13 tot 17), de terugnemering van de markt (artikelen 18 en 21), de vernietiging van de producten om dwingende redenen van volksgezondheid of van leefmilieu (artikel 19) en de invordering van de kosten (artikel 20).

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 15, § 2, 4°, en § 3, van de wet van 21 december 1998 ‘betreffende de productnormen ter bevordering van duurzame productie- en consumptiepatronen en ter bescherming van het leefmilieu, de volksgezondheid en de werknemers’ (hierna: productnormenwet) (artikelen 1 tot 8 van het ontwerp), en in artikel 16, § 1, laatste volzin, van dezelfde wet (artikelen 9 tot 19 en 21 van het ontwerp).

Artikel 20 van het ontwerp vindt rechtsgrond in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 16*bis* van de productnormenwet.

De laatste zin van het ontworpen artikel 17/1 van het koninklijk besluit van 2 juli 2014 (artikel 20 van het ontwerp), kan enkel worden betrokken bij het ontworpen artikel 17/1, 1°, te weten wanneer de betrokken leidend ambtenaar overgaat tot invordering van de kosten door zich burgerlijke partij te stellen voor het strafgerecht waar een strafvordering werd aanhangig gemaakt. In zoverre met deze laatste zin evenwel wordt toegelaten dat de leidend ambtenaar zich voor het eerst in hoger beroep burgerlijke partij stelt, wordt hiermee afgeweken van artikel 67 van het Wetboek van Strafvordering (Sv)¹, en biedt de productnormenwet, noch enige andere bepaling hiervoor rechtsgrond, zodat deze zin moet worden weggelaten.²

¹ Overeenkomstig artikel 67 Sv. kunnen de klagers zich burgerlijke partij stellen in elke stand van het geding, tot de sluiting van de debatten. Tot de sluiting van de debatten betekent concreet dat het slachtoffer zich slechts burgerlijke partij kan stellen bij het vonnisgerecht, dat in eerste aanleg zitting houdt, zodat het zich voor de eerste maal burgerlijke partij stellen in hoger beroep, waardoor de beklaagde één aanleg verliest met betrekking tot de burgerlijke vordering, is uitgesloten.

² De analoge bepaling vervat in artikel 6, § 6, van het koninklijk besluit van 22 februari 2001 ‘houdende organisatie van de controles die worden verricht door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen en tot wijziging van diverse wettelijke bepalingen’ is ingevoegd bij de wet van 9 december 2004 ‘betreffende de financiering van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, en heeft bijgevolg kracht van wet, zodat aldaar geen probleem van rechtsgrond bestaat.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

3. Een aantal artikelen van het ontwerp vullen de bestaande tekst van het koninklijk besluit van 2 juli 2014 aan met de woorden “test of evaluatie” (artikelen 2, 4, 4°, 6, 1°, a), 7, van het ontwerp) of met “test” (artikelen 4, 1°, b), 3°, a), en 8, 1°, a), c), 2°, a), b), van het ontwerp) of met “evaluatie” (artikel 4, 1°, c), 3°, b), en 4°, van het ontwerp).

De vraag rijst hoe de begrippen “test” en “evaluatie”, die niet voorkomen in de artikelen 15 en 16 van de productnormenwet, zich verhouden tot de begrippen “analyse” en “onderzoek” vermeld in artikel 15, § 2, 4°, en de begrippen “controle” en “onderzoek”, vermeld in artikel 16, § 1, van dezelfde wet.

Hiernaar gevraagd verklaarde de gemachtigde het volgende

- wat het begrip “test” betreft:

“Il s’agit d’un ajout technique, pour clarifier les actions du laboratoire”;

- en wat het begrip “evaluatie” betreft:

“Il ne s’agit pas d’une analyse de laboratoire, mais bien de l’analyse de la conformité du produit par l’inspecteur. Le mot “évaluation” est utilisé pour clarifier. L’objectif est de couvrir les cas dans lesquels il est nécessaire de prendre un échantillon, mais que la conformité n’est pas jugée par un laboratoire. En effet, certaines obligations ne concernent pas des analyses qui s’effectuent en laboratoire. Par exemple, lorsque l’infraction potentielle porte sur un point qui peut être constaté par l’inspecteur par une simple manipulation, mais que cette manipulation rendra le produit impropre [à] la vente (par exemple, vérification d’un bouchon de sécurité pour enfants sur un produit dangereux). Le raisonnement est le même en ce qui concerne l’évaluation par une personne compétente, lorsque l’inspecteur lui-même n’est pas spécialiste de la conformité contrôlée.”

De artikelen 15 en 16 van de productnormenwet sluiten de analyse van de genomen monsters door andere personen dan de erkende laboratoria niet uit zodat, wat dat betreft, het gebruik van het begrip “evaluatie” kan worden aangenomen. Wat de invoeging van het begrip “test” betreft, ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, evenwel niet in welke handeling uitgevoerd door een laboratorium, verschillend van de analyse van het monster, hiermee wordt bedoeld. Het verschil in terminologie maakt de ontworpen regeling op dat punt ondoorzichtig zodat het best wordt geopteerd voor het gebruik van dezelfde termen indien ermee inhoudelijke identieke begrippen worden bedoeld.

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is opgemerkt over de rechtsgrond, voege men een nieuw eerste lid toe dat verwijst naar artikel 108 van de Grondwet.

Artikel 3

5. Luidens het ontworpen artikel 3, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 2 juli 2014 kan, in afwijking van het tweede lid, de monsterneming ook worden uitgevoerd door een bevoegd persoon in opdracht van een met de controle belaste ambtenaar en onder zijn toezicht. Deze regeling noopt tot een aanpassing van de definitie van “monster” in artikel 1, 4°, van hetzelfde koninklijk besluit.

Artikel 4

6. In de Nederlandse versie van artikel 4, 1°, a), van het ontwerp vervange men het woord “producten” door “monsters”.

7. De Nederlandse en Franse versie van artikel 4, 3°, b), van het ontwerp moeten op elkaar worden afgestemd. In de Nederlandse versie is sprake van “één monster” en in de Franse versie van het woord “le”.

8. Gelet op artikel 15, § 2, 4°, van de productnormenwet, moet het nemen van monsters in het geval voorzien in het ontworpen artikel 4, § 3, 1°, van het koninklijk besluit van 2 juli 2014 gebeuren onder toezicht van de met de controle belaste ambtenaren. De tekst moet op dat punt worden verduidelijkt.

Artikel 6

9. De ontworpen wijziging in artikel 6, 1°, b), van het ontwerp, beoogt de verlenging van de bewaringstermijn van de monsters met zes maanden, indien dit nodig is om vast te stellen of de producten in overeenstemming zijn met de aangehaalde regelgeving.

De gemachtigde verduidelijkt dat het doel van deze wijziging de volgende is:

“Er is inderdaad geen verschil tussen ‘overeenstemming’ en ‘een overtreding bedoeld in artikel 17 van de productnormenwet’ in deze bepaling. Het doel van deze bepaling is om meer tijd te hebben wanneer het nodig is. Inderdaad, in sommige gevallen duurt de analyse veel langer en één jaar is een beetje te kort. Dan is het nodig om een langere termijn te hebben. Natuurlijk moet dit normaal niet vaak gebruikt worden, alleen maar wanneer het nodig is.”

Uit deze toelichting blijkt dat de ontworpen wijziging niet het beoogde doel bereikt, zodat de tekst moet worden geherformuleerd.

Artikel 8

10. Als gevolg van de wijzigingen bedoeld in artikel 8, 1°, e), en 2°, c), van het ontwerp moet het laboratorium dat de monsters analyseert, bij gebreke aan eisen in specifieke

regelgeving, voor de desbetreffende analyses niet meer beschikken over een accreditatie als bedoeld in artikel 8, eerste lid, 2° of 3°, van het koninklijk besluit van 2 juli 2014.

Uit artikel 15, § 3, van de productnormenwet moet evenwel worden afgeleid dat deze laboratoria, voor het uitvoeren van deze analyses, erkend moeten zijn, zodat deze wijzigingen geen doorgang kunnen vinden.

Artikel 15

11. Gevraagd naar de reden waarom het proces-verbaal niet langer de gegevens vermeld in artikel 11, § 1, 8°, van het koninklijk besluit van 2 juli 2014 moet bevatten (artikel 15, 1°, b), van het ontwerp), verklaart de gemachtigde dat deze weglating op een materiële vergissing berust en zal worden rechtgezet.

Artikel 17

12. De bij artikel 17 van het ontwerp aangebrachte wijzigingen in artikel 15 van het koninklijk besluit van 2 juli 2014, zijn op verschillende wijze geformuleerd in de Nederlandse en Franse versie en leiden tot onduidelijkheid. Het verdient aanbeveling de volledige tekst van artikel 15 te vervangen.

Artikel 21

13. Men verwisstele de Franse en Nederlandse versie onderling van plaats.

Bijlage

14. Om aan te sluiten bij de terminologie gebruikt in het ontworpen artikel 15/1, ingevoegd bij artikel 18 van het ontwerp, vervange men in de Nederlandse versie onder de hoofding “Betreft”, de woorden “Uit de markt nemen” door de woorden “Terugneming van de markt”.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis modifie sur un certain nombre de points l'arrêté royal du 2 juillet 2014 'organisant l'exécution des contrôles de l'application de la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs'.

Ces modifications concernent les définitions (article 1^{er}), l'échantillonnage et l'analyse, l'essai ou l'évaluation des échantillons (articles 2 à 7), les conditions auxquelles les laboratoires doivent répondre (article 8), la saisie temporaire ou la mise sous scellés (articles 9 à 12), la saisie ou la mise sous scellés de produits non conformes (articles 13 à 17), le retrait du marché (articles 18 et 21), la destruction des produits pour raisons impérieuses de santé publique ou d'environnement (article 19) et le recouvrement des frais (article 20).

2. L'arrêté en projet trouve un fondement juridique dans l'article 15, § 2, 4^o, et § 3, de la loi du 21 décembre 1998 'relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l'environnement, de la santé et des travailleurs' (ci-après: la loi relative aux normes de produits) (articles 1^{er} à 8 du projet), et dans l'article 16, § 1^{er}, dernière phrase, de la même loi (articles 9 à 19 et 21 du projet).

L'article 20 du projet trouve un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution que le Roi tire de l'article 108 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 16*bis* de la loi relative aux normes de produits.

La dernière phrase de l'article 17/1 en projet de l'arrêté royal du 2 juillet 2014 (article 20 du projet) peut uniquement se rapporter à l'article 17/1, 1^o, en projet, à savoir lorsque le fonctionnaire dirigeant concerné procède au recouvrement des frais en se constituant partie civile auprès de la juridiction répressive devant laquelle l'action pénale est exercée. Toutefois, dans la mesure où cette dernière phrase permet au fonctionnaire dirigeant de se constituer partie civile pour la première fois en appel, il est dérogé à l'article 67 du Code d'instruction criminelle (CIC)¹, et ni la loi relative aux normes de produits ni toute autre disposition ne procurent un fondement juridique à cet effet, de sorte que cette phrase doit être omise².

¹ Conformément à l'article 67 du CIC, les plaignants peuvent se porter partie civile en tout état de cause jusqu'à la clôture des débats. Jusqu'à la clôture des débats signifie concrètement que la victime peut uniquement se constituer partie civile après de la juridiction de jugement, siégeant en première instance, de sorte qu'il est exclu de se constituer partie civile pour la première fois en appel, le prévenu étant ainsi privé d'un degré de juridiction en ce qui concerne l'action civile.

² La disposition analogue contenue à l'article 6, § 6, de l'arrêté royal du 22 février 2001 'organisant les contrôles effectués par l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et modifiant diverses dispositions légales' a été insérée par la loi du 9 décembre 2004 'relative au financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire' et a, dès lors, force de loi, de sorte qu'elle ne soulève aucun problème de fondement juridique.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

3. Un certain nombre d'articles du projet complètent le texte actuel de l'arrêté royal du 2 juillet 2014 par les mots « essai ou évaluation » (articles 2, 4, 4°, 6, 1°, a), 7, du projet) ou par le mot « essai » (articles 4, 1°, b), 3°, a), et 8, 1°, a), c), 2°, a), b), du projet) ou par le mot « évaluation » (article 4, 1°, c), 3°, b), et 4°, du projet).

La question se pose de savoir comment les notions de « essai » et « évaluation », qui ne figurent pas dans les articles 15 et 16 de la loi relative aux normes de produits, s'articulent avec les notions de « analyse » et « examen » mentionnées à l'article 15, § 2, 4°, et la notion de « contrôle » (dans le texte néerlandais « controle » et « onderzoek ») mentionnée à l'article 16, § 1^{er}, de la même loi.

Interrogé à ce sujet, le délégué a répondu ce qui suit

- en ce qui concerne la notion de « essai » :

« Il s'agit d'un ajout technique, pour clarifier les actions du laboratoire »;

- et en ce qui concerne la notion de « évaluation » :

« Il ne s'agit pas d'une analyse de laboratoire, mais bien de l'analyse de la conformité du produit par l'inspecteur. Le mot 'évaluation' est utilisé pour clarifier. L'objectif est de couvrir les cas dans lesquels il est nécessaire de prendre un échantillon, mais que la conformité n'est pas jugée par un laboratoire. En effet, certaines obligations ne concernent pas des analyses qui s'effectuent en laboratoire. Par exemple, lorsque l'infraction potentielle porte sur un point qui peut être constaté par l'inspecteur par une simple manipulation, mais que cette manipulation rendra le produit impropre [à] la vente (par exemple, vérification d'un bouchon de sécurité pour enfants sur un produit dangereux). Le raisonnement est le même en ce qui concerne l'évaluation par une personne compétente, lorsque l'inspecteur lui-même n'est pas spécialiste de la conformité contrôlée ».

Les articles 15 et 16 de la loi relative aux normes de produits n'excluent pas l'analyse des échantillons prélevés par des personnes autres que les laboratoires agréés, de sorte qu'à cet égard, l'utilisation de la notion de « évaluation » peut être admise. Toutefois, en ce qui concerne l'insertion de la notion de « essai », le Conseil d'État, section de législation, n'aperçoit pas quelle opération effectuée par un laboratoire, différente de l'analyse de l'échantillon, est ainsi visée. Sur ce point, la différence de terminologie contribue au manque de transparence des dispositions en projet, de sorte qu'il vaut mieux choisir d'utiliser les mêmes termes si ceux-ci visent des notions au contenu identique.

Préambule

4. Compte tenu de ce qui a été observé à propos du fondement juridique, on ajoutera un premier alinéa, nouveau, qui vise l'article 108 de la Constitution.

Article 3

5. Selon l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, de l'arrêté royal du 2 juillet 2014, l'échantillonnage, par dérogation à l'alinéa 2, peut aussi être effectué par une personne compétente, à la demande d'un agent chargé du contrôle et sous sa surveillance. Cette disposition nécessite une adaptation de la définition de « échantillon » à l'article 1^{er}, 4^o, du même arrêté royal.

Article 4

6. Dans la version néerlandaise de l'article 4, 1^o, a), du projet, on remplacera le mot « producten » par le mot « monsters ».

7. Les versions française et néerlandaise de l'article 4, 3^o, b), du projet doivent être harmonisées. Le texte français mentionne le mot « le », alors que le texte néerlandais fait état de « één monster ».

8. Eu égard à l'article 15, § 2, 4^o, de la loi relative aux normes de produits, le prélèvement d'échantillons dans le cas prévu à l'article 4, § 3, 1^o, en projet, de l'arrêté royal du 2 juillet 2014 doit être effectué sous la surveillance des agents chargés du contrôle. Il convient de clarifier le texte sur ce point.

Article 6

9. La modification en projet à l'article 6, 1^o, b), du projet vise à prolonger le délai de conservation des échantillons de six mois si cette prolongation est nécessaire pour évaluer la conformité des produits avec la réglementation citée.

Le délégué a précisé que la finalité de cette modification est la suivante :

« Er is inderdaad geen verschil tussen 'overeenstemming' en 'een overtreding bedoeld in artikel 17 van de productnormenwet' in deze bepaling. Het doel van deze bepaling is om meer tijd te hebben wanneer het nodig is. Inderdaad, in sommige gevallen duurt de analyse veel langer en één jaar is een beetje te kort. Dan is het nodig om een langere termijn te hebben. Natuurlijk moet dit normaal niet vaak gebruikt worden, alleen maar wanneer het nodig is ».

Il ressort de ces précisions que la modification en projet n'atteint pas l'objectif visé, de sorte que le texte doit être reformulé.

Article 8

10. Consécutivement aux modifications visées à l'article 8, 1°, e), et 2°, c), du projet, le laboratoire qui analyse les échantillons, à défaut d'exigences dans la réglementation spécifique, ne doit plus disposer, pour les analyses concernées, d'une accréditation au sens de l'article 8, alinéa 1^{er}, 2° ou 3°, de l'arrêté royal du 2 juillet 2014.

Il se déduit toutefois de l'article 15, § 3, de la loi relative aux normes de produits que ces laboratoires doivent être agréés pour effectuer ces analyses, de sorte que ces modifications ne peuvent pas se concrétiser.

Article 15

11. Interrogé sur la raison pour laquelle le procès-verbal ne doit plus contenir les données mentionnées à l'article 11, § 1^{er}, 8°, de l'arrêté royal du 2 juillet 2014 (article 15, 1°, b), du projet), le délégué a déclaré que cette omission repose sur une erreur matérielle et qu'il y sera remédié.

Article 17

12. Les modifications que l'article 17 du projet apporte à l'article 15 de l'arrêté royal du 2 juillet 2014 sont formulées de manière différente dans les versions française et néerlandaise et sont source de confusion. Il est recommandé de remplacer le texte de l'article 15 dans son intégralité.

Article 21

13. On permutera les versions française et néerlandaise.

Annexe

14. Pour se conformer à la terminologie utilisée à l'article 15/1 en projet, inséré par l'article 18 du projet, on remplacera dans la version néerlandaise sous le titre « Betreft », les mots « Uit de markt nemen » par les mots « Terugneming van de markt ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Leen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME