



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 61.358/1
van 15 mei 2017

avis 61.358/1
du 15 mai 2017

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
erkenning van
conformiteitsbeoordelings-
instanties voor persoonlijke
beschermingsmiddelen'

un projet d'arrêté royal 'relatif
à l'agrément des organismes
d'évaluation de la conformité
des équipements de protection
individuelle'

Op 13 april 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk en Consumenten verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de erkenning van conformiteitsbeoordelingsinstanties voor persoonlijke beschermingsmiddelen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 15 mei 2017.

*

Le 13 avril 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi et des Consommateurs 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 des équipements de protection individuelle’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 mai 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 15 mai 2017.

*

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

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een regeling uit te werken met betrekking tot de erkenning van conformiteitsbeoordelingsinstanties voor persoonlijke beschermingsmiddelen. Die regeling houdt onder meer in dat de voorwaarden worden bepaald waaraan conformiteitsbeoordelingsinstanties moeten voldoen om te kunnen worden aangemeld, dat de aanmeldingsprocedure en de operationele verplichtingen van de aangemelde instanties en het toezicht op deze laatste worden geregeld, alsmede de sancties en de beroepsmogelijkheden. Tevens wordt de aanmeldende overheid aangeduid.

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel IX.11 van het Wetboek van Economisch Recht, dat aan de Koning de bevoegdheid verleent om de erkennings- en werkingscriteria te bepalen van de tussenkomende organismen, de regels betreffende hun organisatie en hun opdrachten, evenals de “modaliteiten” (lees: nadere regels) van de controle op de naleving ervan.

ALGEMENE OPMERKING

4. Een groot aantal artikelen van het ontwerp van koninklijk besluit houden de al dan niet woordelijke overname in van bepalingen van verordening (EU) 2016/425 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016¹ of van onderdelen ervan.

Zo stemt het bepaalde in de artikelen 3, 4, en 6 tot 14 van het ontwerp overeen met hetgeen in diverse leden van artikel 24 van de verordening wordt bepaald. De artikelen 15 en 16, tweede lid, van het ontwerp hernemen wat reeds uit respectievelijk de artikelen 25 en 27, lid 2, van de verordening volgt. Artikel 19 van het ontwerp stemt overeen met artikel 34 van de verordening, terwijl de artikelen 21 tot 25 van het ontwerp overnemen wat al wordt bepaald in artikel 32 van de verordening.

Het hernemen van bepalingen van EU-verordeningen in de internrechtelijke regelgeving valt in beginsel om twee redenen te vermijden.

In de eerste plaats volgt uit artikel 288, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie dat een verordening een algemene strekking heeft en verbindend is in al haar onderdelen en dat zij rechtstreeks toepasselijk is in elke lidstaat. Behoudens in

¹ Verordening (EU) 2016/425 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 ‘betreffende persoonlijke beschermingsmiddelen en tot intrekking van Richtlijn 89/686/EEG van de Raad’.

gevallen waarin de verordening enige marge laat voor verdere discretionaire uitvoering door de lidstaten, houdt de rechtstreekse toepasselijkheid in dat geen bijkomend optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in de interne rechtsorde.

In de tweede plaats kan het overnemen van verordeningsbepalingen in de interne regelgeving tot gevolg hebben dat de juridische waarde van de overgenomen bepalingen en het onderscheid dat op dit vlak bestaat met de bepalingen die de interne regelgever wel kan vaststellen, minder duidelijk wordt. Dit klemmt des te meer wanneer verordeningsbepalingen niet woordelijk worden overgenomen in de interne regelgeving, hetgeen dan verkeerdelijk de indruk kan wekken dat de overgenomen verordeningsbepalingen afkomstig zijn van de interne regelgever en deze bevoegd zou zijn om deze te wijzigen, wat niet het geval is.²

Toegepast op het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit zou dit – in essentie – beperkt moeten blijven tot de nadere regeling van de aanmeldingsprocedure, de regeling inzake toezicht op de aangemelde instanties, sancties en beroep, de aanduiding van de aanmeldende overheid en de wijzigings- en opheffingsbepalingen, met weglating van de vele uit verordening (EU) 2016/425 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 overgenomen artikelen of onderdelen ervan.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om de tekst van het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit te herzien, rekening houdend met hetgeen hiervoor is opgemerkt.

Wat de overgenomen verordeningsbepalingen betreft, onthoudt de Raad van State, afdeling Wetgeving, zich van een nader onderzoek ervan. Bij de andere bepalingen van het ontwerp heeft de Raad, binnen het beperkte onderzoek dat hij heeft verricht overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, geen opmerkingen.

*

² Dit zou kunnen worden verholpen door in de overgenomen verordeningsbepalingen te verwijzen naar de bepalingen die worden overgenomen (“Overeenkomstig artikel ... van verordening ...”). Dergelijke verwijzing is weliswaar werkbaar voor bijvoorbeeld definities die uit de verordening worden overgenomen (zie de definities in artikel 1, 1° en 4°, van het ontwerp, waarin zou kunnen worden gerefereerd aan de overeenstemmende onderdelen van artikel 3 van verordening (EU) 2016/425 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016), maar heeft geen zin ingeval omvangrijke onderdelen van de verordening in het interne recht worden overgenomen, zoals in het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit het geval is.

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 s'est limitée à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'élaborer un régime relatif à l'agrément des organismes d'évaluation de la conformité des équipements de protection individuelle. Ce régime prévoit notamment les conditions auxquelles doivent satisfaire les organismes d'évaluation de la conformité pour pouvoir être notifiés et règle la procédure de notification, les obligations opérationnelles des organismes notifiés, la surveillance de ces derniers ainsi que les sanctions et les possibilités de recours. L'autorité notifiante est en outre désignée.

3. Le régime en projet peut être réputé trouver son fondement juridique dans l'article IX.11 du Code de droit économique, qui confère au Roi le pouvoir de fixer les critères d'agrément (lire : agrément) et de fonctionnement des organismes intervenants, les règles concernant leur organisation et leurs missions ainsi que les modalités du contrôle de leur respect.

OBSERVATION GÉNÉRALE

4. Un grand nombre d'articles du projet d'arrêté royal reproduisent, littéralement ou non, des dispositions du règlement (UE) 2016/425 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016¹ ou d'éléments de celui-ci.

Ainsi, les articles 3, 4, et 6 à 14 correspondent à ce que prévoient divers paragraphes de l'article 24 du règlement. Les articles 15 et 16, alinéa 2, du projet reproduisent ce qui découle déjà, respectivement, des articles 25 et 27, paragraphe 2, du règlement. L'article 19 du projet coïncide avec l'article 34 du règlement, tandis que les articles 21 à 25 du projet reproduisent le dispositif déjà inscrit à l'article 32 du règlement.

Il convient en principe d'éviter de reproduire des dispositions de règlements de l'Union européenne dans des normes de droit interne, et ce pour deux raisons.

En premier lieu, il résulte de l'article 288, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne qu'un règlement a une portée générale, qu'il est obligatoire dans tous ses éléments et qu'il est directement applicable dans tout État membre. Sauf dans les cas où le règlement laisse une certaine marge d'appréciation en ce qui concerne son exécution par les États membres, cette applicabilité directe implique qu'il n'est pas nécessaire

¹ Règlement (UE) 2016/425 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 'relatif aux équipements de protection individuelle et abrogeant la directive 89/686/CEE du Conseil'.

que les États membres interviennent encore pour en intégrer les dispositions dans l'ordre juridique interne.

En deuxième lieu, la reproduction de dispositions réglementaires en droit interne peut avoir pour effet que la valeur juridique des dispositions empruntées et la distinction qui existe en la matière avec les dispositions que le législateur interne peut effectivement édicter apparaissent moins clairement. C'est d'autant plus vrai lorsque des dispositions réglementaires ne sont pas littéralement reproduites en droit interne, ce qui donne erronément à penser que les dispositions réglementaires reproduites émanent du législateur interne et que celui-ci serait habilité à les modifier, ce qui n'est pas le cas ².

Appliqué au projet d'arrêté royal soumis pour avis, celui-ci devrait – essentiellement – être limité aux modalités de la procédure de notification, au dispositif de surveillance des organismes notifiés, aux sanctions et recours, à la désignation de l'autorité notifiante ainsi qu'aux dispositions modificatives et abrogatoires, tout en omettant les nombreux articles ou éléments d'articles reproduits du règlement (UE) 2016/425 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016.

Compte tenu des observations précitées, les auteurs du projet seraient bien avisés de réexaminer le texte du projet d'arrêté royal soumis pour avis.

En ce qui concerne les dispositions réglementaires reproduites, le Conseil d'État, section de législation, s'abstient de poursuivre leur examen. Les autres dispositions du projet n'appellent aucune observation du Conseil d'État dans le cadre de l'examen limité auquel il a procédé en application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

² On pourrait y remédier en faisant référence, dans les dispositions réglementaires empruntées, aux dispositions qui sont reproduites (« Conformément à l'article... du règlement... »). Si une telle référence est certes praticable par exemple pour des définitions reproduites du règlement (voir les définitions inscrites à l'article 1^{er}, 1^o et 4^o, du projet, qui pourraient faire référence aux éléments correspondants de l'article 3 du règlement (UE) 2016/425 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016), elle n'a guère de sens en cas de reproduction substantielle d'éléments du règlement en droit interne, comme dans le projet d'arrêté royal soumis pour avis.