



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.698/1
van 3 december 2019

avis 66.698/1
du 3 décembre 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot wijziging van het
koninklijk besluit van
20 oktober 2015 betreffende
het op de markt aanbieden van
pyrotechnische artikelen'

un projet d'arrêté royal
'modifiant l'arrêté royal du
20 octobre 2015 concernant la
mise à disposition sur le
marché d'articles
pyrotechniques'

Op 6 november 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Consumenten verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 november 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

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 3 december 2019.

*

Le 6 novembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Economie et des Consommateurs à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘modifiant l'arrêté royal du 20 octobre 2015 concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 28 novembre 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier auditeur.

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 3 décembre 2019.

*

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.

*

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 tot het vervangen van artikel 47 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 ‘betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen’ dat door de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, werd vernietigd bij het arrest nr. 245.051 van 2 juli 2019 wegens strijdigheid met artikel 34 van richtlijn 2013/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 12 juni 2013 ‘betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen’, hierna verkort “vuurwerkrichtlijn” genoemd.

In artikel 34 van de vuurwerkrichtlijn wordt voorgeschreven dat de lidstaten voorzien in een beroepsprocedure tegen besluiten van de aangemelde instanties. In artikel 47 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015, zoals dat werd vernietigd, werd bepaald dat de aangemelde instantie de beroepsprocedure voorzag “met betrekking tot haar beslissing om een certificaat te beperken, op te schorten of in te trekken”.

In het voornoemde vernietigingsarrest wees de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, erop dat de mogelijkheid voor de fabrikant om corrigerende maatregelen te nemen, niet lijkt uit te sluiten dat met het oog op de veiligheid alsnog een certificaat moet worden geweigerd en dat derhalve artikel 47 van het voornoemde koninklijk besluit strijdig was met artikel 34 van de vuurwerkrichtlijn voor zover in de eerstgenoemde bepaling uitsluitend melding werd gemaakt van beslissingen om een certificaat te beperken, op te schorten of in te trekken, en niet van een beslissing tot weigering van een certificaat.

Om dat bezwaar op te vangen wordt in het ontworpen artikel 47 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015 de vermelding van de beroepsprocedure met betrekking tot de beslissing van de aangemelde instantie “om een certificaat te beperken, op te schorten of in te trekken” vervangen door de vermelding van een interne beroepsprocedure met betrekking tot de beslissingen van de aangemelde instantie “zoals voorzien in het kader van de accreditatievoorwaarden”.

4. 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, alsmede de regels betreffende hun organisatie en hun opdrachten, evenals de modaliteiten (lees: nadere regels) van de controle op de naleving ervan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

5.1. De gemachtigde verduidelijkte de draagwijdte van de verwijzing naar de accreditatievoorwaarden, in het ontworpen artikel 47 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015, als volgt:

“Pour rappel, l'article 34 de la directive 2013/29/UE prévoit que les États membres doivent veiller à ce qu'une procédure soit disponible; ils n'ont pas à prévoir eux-mêmes cette procédure (contrairement à ce que prévoit le texte néerlandais de la directive). En Belgique, comme dans beaucoup d'autres pays de l'UE, cette obligation est déjà remplie en exigeant que les organismes d'évaluation de conformité soient accrédités pour être notifiés puisque les normes d'accréditation prévoient des exigences en matière de gestion de plainte et de procédure de recours. C'est à l'organisme d'organiser ses procédures de gestion de plaintes et de recours afin qu'elles soient conformes aux exigences prévues par les normes internationales d'accréditation (ISO 9001, ISO 17020, ISO 17065 ...). Si l'organisme est accrédité, on a la preuve qu'une procédure de recours contre ses décisions est prévue. L'article proposé est donc une transposition plutôt formelle de l'article 34 de la directive. Certaines dispositions identiques dans d'autres directives ont d'ailleurs été transposées (par la Belgique ou d'autres pays) par une simple référence à l'exigence d'accréditation (dans le tableau de transposition) sans faire l'objet de remarque de la Commission européenne. Afin d'éviter toute confusion et insécurité juridique, il est précisé que l'on vise un recours organisé sur le plan interne, à savoir tel que celui qui est prescrit dans le cadre des conditions d'accréditation. Cette formulation a été utilisée par la suite pour d'autres arrêtés transposant des directives avec des dispositions similaires.

Veillez trouver ci-joint les extraits pertinents relatifs aux plaintes et procédure d'appel (point 7.13). Ils sont tirés 17065 dont je dispose mais les autres normes mentionnées par ma collègue prévoient des dispositions similaires.

Comme vous le verrez, la norme d'accréditation impose qu'une possibilité d'appel contre les décisions de l'organisme de certification soit disponible. Elle fixe également des exigences pour garantir le sérieux et l'objectivité de la procédure d'appel. Comme les autres points de la norme, ce point est contrôlé lors des audits par les organismes accrédités.

L'article 34 de la directive 'Member States shall ensure that an appeal procedure against decisions of the notified bodies is available.' est donc respecté.

L'obligation pour l'organisme notifié de prévoir une procédure de recours interne portent sur 'ses' décisions en général et non plus sur une liste limitée de décisions. Cela inclut une (éventuelle) décision de refus telle que visée par l'arrêt du Conseil d'Etat précité et le libellé est conforme à l'article 34 de la directive 'procédure de recours à l'encontre des décisions des organismes notifiés / beroepsprocedure tegen besluiten van de aangemelde instanties'. Aucune distinction n'est faite sur la base de la nature des décisions qui peuvent être prises par l'organisme notifié.”

5.2. Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat de verwijzing naar de accreditatievoorwaarden, in het ontworpen artikel 47 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015, een algemene draagwijdte heeft en onder meer ook een beroep tegen weigeringsbeslissingen omvat. Niettemin zou het voor de duidelijkheid en de rechtszekerheid aanbeveling verdienen om de redactie van het ontworpen artikel 47 aan te passen als volgt:

“De aangemelde instantie voorziet met betrekking tot al haar beslissingen, waaronder die tot weigering, beperking, opschorting of intrekking van een certificaat, in een interne beroepsprocedure, zoals voorzien in het kader van de accreditatievoorwaarden.”

Met dergelijke redactie wordt bovendien op een meer expliciete wijze aangesloten bij het meermaals genoemde vernietigingsarrest van de afdeling Bestuursrechtspraak en wordt tevens duidelijker aangegeven dat de verwijzing naar de betrokken accreditatievoorwaarden niet beperkt blijft tot de gevallen van beperking, opschorting of intrekking in geval er corrigerende maatregelen ontbreken of deze niet het vereiste effect hebben, zoals vermeld in de artikelen 45 en 46 van het koninklijk besluit van 20 oktober 2015.

*

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.

*

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 des dispositions réglementaires.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de remplacer l'article 47 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015 'concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques' qui a été annulé par le Conseil d'État, section du contentieux administratif, dans son arrêt n° 245.051 du 2 juillet 2019 au motif qu'il est contraire à l'article 34 de la directive 2013/29/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 'relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques', désignée ci-après, en abrégé, la « directive relative aux articles pyrotechniques ».

L'article 34 de la directive relative aux articles pyrotechniques dispose que les États membres veillent à ce qu'une procédure de recours à l'encontre des décisions des organismes notifiés soit disponible. L'article 47 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015, tel qu'il a été annulé, disposait que l'organisme notifié prévoit la procédure de recours « concernant sa décision de restreindre, suspendre ou retirer un certificat ».

Dans l'arrêt d'annulation précité, le Conseil d'État, section du contentieux administratif, soulignait que la possibilité pour le fabricant de prendre des mesures correctives ne semble pas exclure qu'un certificat doive encore être refusé dans un souci de sécurité, et que dès lors, l'article 47 de l'arrêté royal précité est contraire à l'article 34 de la directive relative aux articles pyrotechniques dans la mesure où la disposition citée en premier fait uniquement état de décisions permettant de restreindre, suspendre ou retirer un certificat, et pas d'une décision de refus d'un certificat.

Pour répondre à cette objection, l'article 47, en projet, de l'arrêté royal du 20 octobre 2015 remplace la mention de la procédure de recours concernant la décision de l'organisme notifié de « restreindre, suspendre ou retirer un certificat » par la mention d'une procédure de recours interne, « telle que prévue dans le cadre des conditions d'accréditation », concernant les décisions de l'organisme notifié.

4. 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.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

5.1. Le délégué a précisé la portée de la référence aux conditions d'accréditation qui est faite à l'article 47, en projet, de l'arrêté royal du 20 octobre 2015, comme suit :

« Pour rappel, l'article 34 de la directive 2013/29/UE prévoit que les États membres doivent veiller à ce qu'une procédure soit disponible; ils n'ont pas à prévoir eux-mêmes cette procédure (contrairement à ce que prévoit le texte néerlandais de la directive). En Belgique, comme dans beaucoup d'autres pays de l'UE, cette obligation est déjà remplie en exigeant que les organismes d'évaluation de conformité soient accrédités pour être notifiés puisque les normes d'accréditation prévoient des exigences en matière de gestion de plainte et de procédure de recours. C'est à l'organisme d'organiser ses procédures de gestion de plaintes et de recours afin qu'elles soient conformes aux exigences prévues par les normes internationales d'accréditation (ISO 9001, ISO 17020, ISO 17065 ...). Si l'organisme est accrédité, on a la preuve qu'une procédure de recours contre ses décisions est prévue. L'article proposé est donc une transposition plutôt formelle de l'article 34 de la directive. Certaines dispositions identiques dans d'autres directives ont d'ailleurs été transposées (par la Belgique ou d'autres pays) par une simple référence à l'exigence d'accréditation (dans le tableau de transposition) sans faire l'objet de remarque de la Commission européenne. Afin d'éviter toute confusion et insécurité juridique, il est précisé que l'on vise un recours organisé sur le plan interne, à savoir tel que celui qui est prescrit dans le cadre des conditions d'accréditation. Cette formulation a été utilisée par la suite pour d'autres arrêtés transposant des directives avec des dispositions similaires.

Veuillez trouver ci-joint les extraits pertinents relatifs aux plaintes et procédure d'appel (point 7.13). Ils sont tirés 17065 dont je dispose mais les autres normes mentionnées par ma collègue prévoient des dispositions similaires.

Comme vous le verrez, la norme d'accréditation impose qu'une possibilité d'appel contre les décisions de l'organisme de certification soit disponible. Elle fixe également des exigences pour garantir le sérieux et l'objectivité de la procédure d'appel. Comme les autres points de la norme, ce point est contrôlé lors des audits par les organismes accrédités.

L'article 34 de la directive 'Member States shall ensure that an appeal procedure against decisions of the notified bodies is available.' est donc respecté.

L'obligation pour l'organisme notifié de prévoir une procédure de recours interne portent sur 'ses' décisions en général et non plus sur une liste limitée de décisions. Cela inclut une (éventuelle) décision de refus telle que visée par l'arrêt du Conseil d'Etat précité et le libellé est conforme à l'article 34 de la directive 'procédure de recours à l'encontre des décisions des organismes notifiés / beroepsprocedure tegen besluiten van de aangemelde instanties'. Aucune distinction n'est faite sur la base de la nature des décisions qui peuvent être prises par l'organisme notifié ».

5.2. Il se déduit des explications fournies par le délégué que la référence aux conditions d'accréditation, à l'article 47, en projet, de l'arrêté royal du 20 octobre 2015, a une portée générale et implique aussi, entre autres, un recours contre les décisions de refus. Dans un souci de clarté et de sécurité juridique, il serait néanmoins préférable d'adapter la formulation de l'article 47, en projet, comme suit :

« L'organisme notifié prévoit une procédure de recours interne, telle qu'elle est prévue dans le cadre des conditions d'accréditation, concernant toutes ses décisions, dont celles de refuser, restreindre, suspendre ou retirer un certificat ».

Pareille rédaction permet en outre de s'aligner plus explicitement sur l'arrêt d'annulation précité de la section du contentieux administratif et d'indiquer plus clairement que la référence aux conditions d'accréditation concernées ne se limite pas aux cas où un certificat est restreint, suspendu ou retiré lorsque des mesures correctives font défaut ou ne produisent pas l'effet requis, comme le mentionnent les articles 45 et 46 de l'arrêté royal du 20 octobre 2015.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME