KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 april 1999 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende veiligheidsmaatregelen inzake het verkopen en het onder zich houden van vuurwerk bestemd voor particulieren", heeft op 22 april 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 21 avril 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "portant mesure de sécurité en matière de vente et de détention d'artifices destinés aux particuliers", a donné le 22 avril 1999 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2˚, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd :

> "par l'augmentation très importante de la vente d'artifices aux particuliers attendue pour le réveillon de l'an 2000, et le danger grave que l'utilisation de certains de ces produits peut présenter pour le consommateur, et que dès lors il importe que les importateurs et grossistes qui effectuent leurs commandes en début d'année soient avertis au plus tôt des caractéristiques de sécurité que doivent présenter les artifices admis à la vente aux particuliers,".

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot invoering van een aantal maatregelen die de veiligheid bij het gebruik van feestvuurwerk beogen te verhogen. Daartoe wordt vooreerst bepaald uit welke bestanddelen feestvuurwerk mag bestaan (artikel 1), welk elementair vuurwerk of welke vuurwerkstukken opgenomen in de lijst van erkende springstoffen als feestvuurwerk of als pyro-technisch hulpstuk van het type feestvuurwerk worden beschouwd (artikelen 2 tot 4) en aan welke voorwaarden nader omschreven feestvuurwerk moet

voldoen (artikelen 5 tot 7). Voorts wordt de Dienst der Springstoffen belast met de "indeling" van producten als feestvuurwerk en wordt de hierbij te volgen procedure uitgewerkt (artikelen 8 en 9) en wordt de opschorting of de intrekking van de "indeling" van een product als feestvuurwerk geregeld (artikel 10). Het ontwerp bevat ook nog bepalingen die de markering van het feestvuurwerk regelen (artikelen 11 en 12), alsmede een reeks verbods- of gebodsbepalingen (artikelen 13 en 14, eerste en tweede lid) en een bevoegdheidstoekenning aan de plaatselijke overheid om het gebruik van feestvuurwerk op de openbare weg en in de openbare gelegenheden te verbieden (artikel 14, derde lid). Tot slot wordt de inwerkingtreding van het besluit geregeld (artikel 15).

2. Blijkens het tweede lid van de aanhef stoelen de stellers het ontwerp op de artikelen 2 tot 4, 6, 200, 201, 251, 257 en 261 tot 265 van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen.

Van die artikelen kent evenwel alleen artikel 3, eerste lid, (1) aan de minister bevoegdheden toe die kunnen worden betrokken op het ontworpen besluit. De overige bepalingen kunnen derhalve in ieder geval geen rechtsgrond bieden aan het ontworpen besluit.

---

(1) De in artikel 3, tweede lid, verleende delegatie betreft een categorie springstoffen die in het geheel geen uitstaans hebben met feestvuurwerk.

3. Artikel 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 23 september 1958 bepaalt dat geen enkele springstof, behoudens de in artikel 62 bepaalde uitzondering, op enige manier mag worden gefabriceerd, te koop aangeboden, verkocht, ingevoerd of vervoerd, indien zij niet vooraf is erkend en ingedeeld door een ministerieel besluit, dat bovendien de wijze van verpakking vaststelt.

Die bepaling kent aan de minister evenwel geen onbegrensde bevoegdheid toe om springstoffen in te delen en op grond van die indeling te erkennen. De bepaling moet immers worden gelezen in samenhang met artikel 2 van hetzelfde besluit, waarin klassen en categorieën waarin springstoffen worden ingedeeld, worden omschreven. De in artikel 3, eerste lid, aan de minister toegekende bevoegdheid moet derhalve worden opgevat als een bevoegdheid om te bepalen welke soort producten, met omschrijving van hun kenmerken, onder welke in artikel 2 omschreven klasse en eventueel categorie thuishoren en als gevolg van die indeling op de markt mogen worden gebracht, alsmede om in concreto producten op grond van die indeling te erkennen.

Het om advies voorgelegde ontwerp gaat evenwel het raam van die loutere uitvoeringsbevoegdheid te buiten. De erin vervatte regeling is immers niet beperkt tot het indelen van soorten producten in één van de klassen en categorieën opgesomd in artikel 2, maar creëert een geheel nieuwe categorie van vuurwerk - feestvuurwerk - en voert een geheel van regels met betrekking tot deze nieuwe categorie vuurwerk in. Conclusie is derhalve dat het ontworpen besluit de nodige rechtsgrond ontbeert.

4. Behoudens artikel 14, derde lid, dat een bevoegdheidstoekenning aan de "plaatselijke overheid" inhoudt die enkel door de wetgever lijkt te kunnen worden verleend (1), zou een regeling van het feestvuurwerk wel kunnen worden opgenomen in een koninklijk besluit (2). Krachtens artikel 1 van de wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen kan de Koning immers in het belang van de openbare veiligheid regelen en aan een vergunning onderwerpen "het fabriceren, opslaan, te koop aanbieden, verkopen, afstaan, vervoeren, gebruiken, onder zich hebben en dragen van ontplofbare of voor deflagratie vatbare stoffen en mengsels en van daarmee geladen tuigen".

5. Wil de ontworpen regeling op een wettige wijze tot stand worden gebracht, dan dient deze hoe dan ook fundamenteel te worden herzien.

De Raad van State onthoudt zich derhalve van een nader onderzoek van het ontwerp.

---

(1) Daargelaten de vaststelling dat zulks overbodig zou zijn aangezien de bevoegde gemeentelijke overheid de in die bepaling bedoelde maatregelen reeds op grond van haar bestaande politiebevoegdheid vermag te nemen.

(2) Waarin wel aanvullende en bijkomstige bevoegdheden aan de minister zouden kunnen worden gedelegeerd.

Selon l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée :

> "par l'augmentation très importante de la vente d'artifices aux particuliers attendue pour le réveillon de l'an 2000, et le danger grave que l'utilisation de certains de ces produits peut présenter pour le consommateur, et que dès lors il importe que les importateurs et grossistes qui effectuent leurs commandes en début d'année soient avertis au plus tôt des caractéristiques de sécurité que doivent présenter les artifices admis à la vente aux particuliers,"

*

* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis a pour objet d'instaurer un certain nombre de mesures visant à augmenter la sécurité lors de l'utilisation d'artifices de joie. A cet effet, il est déterminé, dans un premier temps, de quels éléments peuvent être constitués les artifices de joie (article 1er), quels artifices élémentaires ou pièces d'artifice, cités dans la liste des explosifs reconnus, sont considérés comme artifices de joie ou comme accessoires pyrotechniques du type artifices de joie (articles 2 à 4) et à quelles conditions certains artifices de joie déterminés de manière plus précise doivent satisfaire (articles 5 à 7). Ensuite, l'arrêté en projet charge le Service des explosifs du

"classement" des produits comme artifices de joie et règle la procédure à suivre à cet effet (articles 8 et 9); il règle en outre la suspension ou le retrait du "classement" d'un produit comme artifice de joie (article 10). Le projet comporte également des dispositions qui régissent le marquage des artifices de joie (articles 11 et 12), ainsi qu'une série de dispositions prohibitives ou injonctives (articles 13 et 14, alinéas 1er et 2) et une attribution de compétence aux autorités locales pour interdire la mise en oeuvre des artifices de joie sur la voie publique et dans les lieux publics (article 14, alinéa 3). Il règle enfin l'entrée en vigueur de l'arrêté (article 15).

2. Ainsi qu'il ressort du deuxième alinéa du préambule, les auteurs du projet fondent le projet sur les articles 2 à 4, 6, 200, 201, 251, 257 et 261 à 265 de l'arrêté royal du 23 septembre 1958 portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasinage, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs.

Toutefois, parmi ces articles, seul l'article 3, alinéa 1er, (1) confère au ministre des pouvoirs qui peuvent s'appliquer à l'arrêté en projet. Il en résulte que les autres dispositions invoquées ne peuvent, en tout cas, pas procurer de fondement légal à l'arrêté en projet.

---

(1) La délégation attribuée à l'article 3, alinéa 2, concerne une catégorie d'explosifs qui n'ont absolument aucun rapport avec les artifices de joie.

3. L'article 3, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 23 septembre 1958 dispose que sauf l'exception prévue à l'article 62, aucun explosif ne peut être fabriqué, mis en vente, vendu, importé ou transporté de quelque façon que soit sans avoir été, au préalable, reconnu et classé par un arrêté ministériel qui fixe, en outre, le mode d'emballage.

Cette disposition ne confère toutefois pas au Ministre le pouvoir illimité de classer les explosifs et de les reconnaître sur la base de ce classement. En effet, il y a lieu de lire la disposition conjointement avec l'article 2 du même arrêté qui définit les classes et catégories dans lesquelles les explosifs sont rangés. Le pouvoir attribué au ministre par l'article 3, alinéa 1er, doit dès lors s'analyser comme un pouvoir de déterminer quelle sorte de produits, en fonction de la définition de leurs caractéristiques, relève de quelle classe ainsi que, éventuellement, de quelle catégorie définie à l'article 2 et peut être commercialisée en vertu de ce classement, ainsi que comme un pouvoir de procéder concrètement à la reconnaissance des produits sur la base de ce classement.

Le projet soumis pour avis sort toutefois du cadre de ce simple pouvoir d'exécution. En effet, la réglementation qui y est contenue, ne se limite pas au classement de types de produits dans une des classes et catégories énumérées à l'article 2, mais crée une toute nouvelle catégorie d'artifices - les artifices de joie - et instaure un ensemble de règles relatives à cette nouvelle catégorie d'artifices. Force est dès lors de conclure que l'arrêté en projet est dénué du fondement légal requis.

4. Sous réserve de l'article 14, alinéa 3, lequel comporte une attribution de compétence aux "autorités locales" qui paraît ne pouvoir être accordée que par le législateur (1), une réglementation des artifices de joie pourrait cependant faire l'objet d'un arrêté royal (2). En effet, en vertu de l'article 1er de la loi du 28 mai 1956 relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et aux engins qui en sont chargés, le Roi peut, dans l'intérêt de la sécurité publique, régler, et subordonner à autorisation "la fabrication, le dépôt, l'offre en vente, la vente, la cession, le transport, l'emploi, la détention et le port des substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et d'engins chargés de tels substances ou mélanges".

5. Pour pouvoir être prise d'une manière légale, la réglementation en projet doit en toute hypothèse être remaniée fondamentalement.

Le Conseil d'Etat s'abstient dès lors de soumettre le projet à un examen plus approfondi.

---

(1) Indépendamment du fait que cette attribution serait superflue étant donné que les autorités communales compétentes peuvent déjà prendre les mesures visées dans cette disposition en vertu de leurs pouvoirs de police actuels.

(2) Cet arrêté royal pourra néanmoins déléguer au ministre certains pouvoirs complémentaires et accessoires.

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. VERBIEST, kamervoorzitter,
Messieurs président de chambre,

M. VAN DAMME, staatsraden,
J. SMETS, conseillers d'Etat,

Mevrouw A. BECKERS, griffier,
Madame greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. SMETS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. E. VANHERCK, referendaris.

La chambre était composée de

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. SMETS.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

D. VERBIEST