

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 23 november 1999 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen", heeft op 25 november 1999 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 23 novembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant 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", a donné le 25 novembre 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 de ranger les artifices dans différents groupes, suivant leur destination et leur degré de danger, et de rendre publiques au plus tôt les caractéristiques de sécurité que doivent présenter les artifices admis à la vente aux particuliers".

*

* *

Met toepassing van het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot "het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan".

Dat onderzoek noopt tot het maken van de volgende opmerkingen.

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het wijzigen van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen.

Die wijzigingen regelen de indeling van vuurwerk in groepen, al naargelang de bestemming en de graad van gevaar ervan (artikelen 1 en 2). Tevens wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om de fundamentele veiligheidsvoorschriften vast te leggen die op de beoogde springstoffen van toepassing zijn en om de dienst der Springstoffen op te dragen een overeenstemmingsattest af te geven (artikel 3). Ook wordt een wijziging aangebracht in de omschrijving van de opslagplaatsen voor springstoffen van de tweede klasse (artikel 4).

De minister kan de bevoegdheid tot het verlenen van een vergunning voor het vervoer per vliegtuig van springstoffen delegeren aan het hoofd van de dienst der Springstoffen (artikel 5).

Voorts bevat het ontwerp nog bepalingen betreffende de verkoop van, onder meer, spektakelvuurwerk dat naar het buitenland wordt gezonden (artikel 6), en worden sommige verplichtingen van de kleinhandelaars op het stuk van het opslaan en het verkopen van springstoffen, en in het bijzonder van vuurwerk, nader gespecificeerd. Daarbij wordt bepaald aan welke vereisten de markering van feestvuurwerk moet voldoen (artikelen 7 en 8).

.../...

Het ontwerp brengt, tot slot, nog een aantal wijzigingen aan inzake de producten waarvoor particulieren geen vergunning moeten hebben om deze onder zich te houden (artikelen 9 en 10).

2. Onverminderd de opmerkingen die in dit advies bij de artikelen 3 en 4 van het ontwerp worden gemaakt, mag ervan worden uitgegaan dat dit laatste een voldoende rechtsgrond vindt in artikel 1, eerste lid, van de wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en daarmee geladen tuigen.

Naar luid van die wetsbepaling regelt de Koning immers in het belang van de openbare veiligheid, en kan Hij aan 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat omtrent de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt, vulle men het eerste lid van de aanhef aan met de woorden "..., inzonderheid op artikel 1, eerste lid;".

.../...

2. Het is vanuit wetgevingstechnisch oogpunt gebruikelijk dat in de aanhef van een wijzigend besluit melding wordt gemaakt van de diverse te wijzigen artikelen, en dat daarbij de teksten worden vermeld die de aldus opgesomde artikelen in het verleden al mochten hebben gewijzigd. De redactie van het tweede lid van de aanhef zal, rekening houdend hiermee, moeten worden aangepast.

3. Er valt geen bepaling aan te wijzen die de stellers van de ontworpen regeling verplicht deze uitdrukkelijk te motiveren. De consideransen die zijn opgenomen in het derde tot het vijfde lid van de aanhef worden derhalve beter geschrapt.

Artikel 2

1. De stellers van het ontwerp dienen er rekening mee te houden dat artikel 3, eerste lid, van het koninklijk besluit van 23 september 1958, waarvan artikel 2 van het ontwerp de wijziging beoogt, blijkens artikel 1 van een ontwerp van koninklijk besluit, dat het voorwerp is van de aan de afdeling wetgeving van de Raad van State toegezonden adviesaanvraag L. 29.554/4, zal worden vervangen door een nieuwe bepaling.

2. Onverminderd de hierna volgende opmerking bij artikel 3, moet worden vastgesteld dat de artikelen 2 en 3 van het ontwerp de wijziging beogen van eenzelfde bepaling van het koninklijk besluit van 23 september 1958, namelijk artikel 3 ervan. Om wetgevingstechnische redenen zouden de

.../...

artikelen 2 en 3 van het ontwerp dan ook in één enkele wijzigingsbepaling moeten worden samengebracht.

Artikel 3

De ontworpen bepaling onder artikel 3 beoogt aan de minister de bevoegdheid te verlenen tot het vastleggen van de "fundamentele veiligheidsvoorschriften" die van toepassing zijn op de beoogde springstoffen.

Valt weliswaar niet bij voorbaat uit te sluiten dat de Koning een verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, dan mag die delegatie evenwel geen betrekking hebben op wezenlijke of essentiële bestanddelen van de regeling waarop de delegatie betrekking heeft. Er anders over oordelen ware immers in strijd met de grondwettelijke opdracht van de Koning om de wetten uit te voeren. Als in het verleden al werd aanvaard dat de Koning niettemin bepaalde verordenende bevoegdheden kon delegeren aan een minister, dan betrof het steeds aanvullende of bijkomende bevoegdheden, die als zodanig geen betrekking hadden op essentiële aspecten van de te regelen aangelegenheid.

In het voorliggende geval kan bezwaarlijk worden aangenomen dat het vastleggen van "fundamentele veiligheidsvoorschriften" uitsluitend een aanvullende of bijkomstige bevoegdheid betreft. De in artikel 3 van het ontwerp vervatte bevoegdheidsdelegatie kan derhalve niet als toelaatbaar worden beschouwd. Aangezien het om de "fundamentele" veiligheidsvoorschriften gaat, zouden deze immers door de Koning zelf moeten worden vastgelegd.

.../...

Artikel 4

Artikel 4 strekt tot het wijzigen van artikel 6 van het koninklijk besluit van 23 september 1958, waarin de diverse klassen van opslagplaatsen en de technische specificaties van de daarin te bewaren springstoffen, worden beschreven. Luidens artikel 6, eerste lid, van het voormelde besluit zijn de springstoffenfabrieken en -depots inrichtingen die als gevaarlijk, ongezond en hinderlijk ingedeeld zijn.

De wijzigingen die artikel 4 van het ontwerp beoogt aan te brengen in artikel 6 van het koninklijk besluit van 23 september 1958, hebben derhalve onmiskenbaar betrekking op de politie van de gevaarlijke, ongezonde en hinderlijke bedrijven, welke aangelegenheid op grond van artikel 6, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zaak is van de gewesten, zij het "onder voorbehoud van de maatregelen van interne politie die betrekking hebben op de arbeidsbescherming" en die tot de federale bevoegdheid moeten worden gerekend.

Aangezien, voor de toepassing van het te wijzigen artikel 6 van het koninklijk besluit van 23 september 1958, ongetwijfeld mede, zoniet in hoofdzaak, de mogelijke hinder wordt in aanmerking genomen die de betrokken inrichtingen voor hun omgeving kunnen teweegbrengen, en die toepassing derhalve in de eerste plaats refereert aan een aangelegenheid van "externe politie", waarvoor de gewesten bevoegd

.../...

zijn, moet ertoe worden besloten dat artikel 4 van het ontwerp niet tot de bevoegdheid van de federale wetgever kan worden gerekend. Het artikel moet bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 5

De ontworpen bepaling bevestigt een mogelijkheid die de minister steeds heeft ten aanzien van de diensten en besturen die tot zijn bevoegdheid behoren. Als zodanig komt de ontworpen bepaling neer op een intern-bestuurlijk voorschrift, met betrekking tot hetwelk het niet nodig is dat het in het ontwerp wordt behouden.

Artikel 6

De Nederlandse ("ten minste twee jaar") en de Franse tekst ("deux ans") van de ontworpen bepaling moeten beter op elkaar worden afgestemd.

Artikel 9

Er is een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst van het ontworpen artikel 265, 4°, van het koninklijk besluit van 23 september 1958 (artikel 9, b), van het ontwerp).

In de Nederlandse tekst wordt immers geschreven :
"elektrische ontvlammingsmiddelen of vijfduizend slaghoedjes

.../...

van alle aard voor veiligheidspatronen;", terwijl de Franse tekst luidt als volgt : "cinq mille inflammateurs électriques ou cinq mille amorces diverses pour cartouches de sûreté;".

.../...

Conformément à 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 de ranger les artifices dans différents groupes, suivant leur destination et leur degré de danger, et de rendre publiques au plus tôt les caractéristiques de sécurité que doivent présenter les artifices admis à la vente aux particuliers".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à "l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites".

Cet examen requiert de formuler les observations ci-après.

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de modifier 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.

Ces modifications règlent la répartition des artifices en groupes selon leur destination et leur degré de danger (articles 1er et 2). En outre, le projet confère au ministre le pouvoir de fixer les exigences essentielles de sécurité qui sont applicables aux explosifs concernés et de charger le service des explosifs de délivrer un certificat de conformité (article 3). Par ailleurs, il apporte une modification à la définition des dépôts d'explosifs de la deuxième classe (article 4).

Le ministre peut déléguer au chef du service des explosifs le pouvoir de délivrer une autorisation pour le transport par air d'explosifs (article 5).

Au surplus, le projet comporte également des dispositions relatives à la vente, notamment, d'artifices de spectacle qui sont expédiés à l'étranger (article 6) et précise certaines obligations des débitants en ce qui concerne l'emmagasinage et la vente d'explosifs, et singulièrement d'artifices. A cet égard, il indique les exigences auxquelles doit répondre le marquage des artifices de joie (articles 7 et 8).

Enfin, le projet apporte également un certain nombre de modifications concernant les produits dont la détention par des particuliers ne requiert pas d'autori-

.../...

sation (articles 9 et 10).

2. Sous réserve des observations formulées dans le présent avis relativement aux articles 3 et 4 du projet, on peut considérer que ce dernier tient un fondement légal suffisant de l'article 1er, alinéa 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.

En effet, cette disposition législative prévoit que le Roi règle, dans l'intérêt de la sécurité publique, et peut 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.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de l'observation relative au fondement légal du projet, il conviendrait de compléter le premier alinéa du préambule par les mots "..., notamment l'article 1er, alinéa 1er;".

2. Il est d'usage en légistique de faire mention, dans le préambule d'un arrêté modificatif, des divers articles à modifier et de mentionner également les textes qui auraient déjà modifié les articles ainsi énumérés. Il faudra adapter l'énoncé du deuxième alinéa du préambule en

.../...

conséquence.

3. Il ne se trouve aucune disposition contraignant les auteurs de la réglementation en projet à motiver formellement cette dernière. Il serait préférable, dès lors, de supprimer les considérants qui figurent dans les troisième à cinquième alinéas du préambule.

Article 2

1. Les auteurs du projet doivent avoir égard à ce que, selon l'article 1er d'un projet d'arrêté royal qui fait l'objet de la demande d'avis L. 29.554/4 transmise à la section de législation du Conseil d'Etat, l'article 3, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 23 septembre 1958, que l'article 2 du projet entend modifier, sera remplacé par une nouvelle disposition.

2. Sous réserve de l'observation formulée ci-après à propos de l'article 3, il faut relever que les articles 2 et 3 du projet visent à modifier une même disposition de l'arrêté royal du 23 septembre 1958, à savoir son article 3. Pour des motifs de technique législative, il y aurait lieu, dès lors, de fusionner les articles 2 et 3 du projet en une seule disposition modificative.

.../...

Article 3

La disposition en projet sous l'article 3 tend à conférer au ministre le pouvoir de fixer les "exigences essentielles de sécurité" qui sont applicables aux explosifs concernés.

Si l'on ne peut exclure d'emblée que le Roi délègue un pouvoir réglementaire à un ministre, cette délégation ne peut toutefois concerner des éléments fondamentaux ou essentiels de la réglementation à laquelle elle se rapporte, sous peine de violer la disposition constitutionnelle qui confère au Roi la mission d'exécuter les lois. S'il a déjà été admis par le passé que le Roi pourrait néanmoins déléguer certaines compétences réglementaires à un ministre, il s'agissait toujours de compétences complémentaires ou accessoires, qui, en tant que telles, ne portaient pas sur des éléments essentiels de la matière à régler.

En l'occurrence, il se conçoit mal que la fixation d'"exigences essentielles de sécurité" concerne uniquement une compétence complémentaire ou accessoire. La délégation de compétence prévue à l'article 3 du projet ne peut dès lors être tenue pour admissible. S'agissant des exigences "essentiels" de sécurité, celles-ci devraient en effet être fixées par le Roi Lui-même.

Article 4

L'article 4 a pour objet de modifier l'article 6 de l'arrêté royal du 23 septembre 1958 qui définit les diverses classes de dépôts et les spécifications techniques

.../...

des explosifs qui y sont entreposés. Selon l'article 6, alinéa 1er, de l'arrêté précité, les fabriques et dépôts d'explosifs sont des établissements classés comme dangereux, insalubres et incommodes.

Les modifications que l'article 4 du projet entend apporter à l'article 6 de l'arrêté royal du 23 septembre 1958 se rapportent donc incontestablement à la police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, une matière qui, en vertu de l'article 6, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, est de la compétence des régions, quoique "sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail", lesquelles doivent relever de la compétence fédérale.

Dès lors que, pour l'application de l'article 6 de l'arrêté royal du 23 septembre 1958 dont la modification est envisagée, il est tenu compte, sinon principalement, du moins partiellement, des nuisances éventuelles que les établissements concernés peuvent causer à leur voisinage, et que cette application se réfère ainsi en premier lieu à une matière de "police externe", qui est de la compétence des régions, force est de conclure que l'article 4 du projet ne peut s'inscrire dans la compétence du législateur fédéral. Par conséquent, l'article doit être omis du projet.

Article 5

La disposition en projet confirme une faculté que le ministre a en tout temps vis-à-vis des services et administrations relevant de son autorité. En tant que telle, la disposition en projet s'identifie à une pres-

.../...

cription administrative interne, qu'il ne convient pas de maintenir dans le projet.

Article 6

Il faudrait améliorer la concordance entre les textes français ("deux ans") et néerlandais ("ten minste twee jaar") de la disposition en projet.

Article 9

Il y a une discordance entre le texte français et le texte néerlandais de l'article 265, 4°, en projet de l'arrêté royal du 23 septembre 1958 (article 9, b), du projet).

En effet, le texte néerlandais porte : "elektrische ontvlammingsmiddelen of vijfduizend slaghoedjes van alle aard voor veiligheidspatronen;", alors que le texte français est rédigé comme suit : "cinq mille inflammateurs électriques ou cinq mille amorces diverses pour cartouches de sûreté;".

.../...

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

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 concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

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,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST