

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.129/1
46.130/1
VAN 19 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 3 maart 2009 door de Minister voor Ondernemen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over

- een ontwerp van koninklijk besluit "tot instelling van een systeem voor de identificatie en de traceerbaarheid van springstoffen voor civiel gebruik" (46.129/1);
- een ontwerp van ministerieel besluit "tot bepaling van de technische modaliteiten voor de unieke identificatie van springstoffen voor civiel gebruik" (46.130/1),

heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

1. De om advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk en van ministerieel besluit strekken ertoe richtlijn 2008/43/EG van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 4 april 2008 tot instelling van een systeem voor de identificatie en de traceerbaarheid van explosieven voor civiel gebruik overeenkomstig Richtlijn 93/15/EEG van de Raad, ten dele om de zetten in de Belgische rechtsorde ⁽¹⁾. Beide regelingen zullen in werking treden op 5 april 2012 ⁽²⁾.

2. De rechtsgrond wordt in beginsel geboden, voor het koninklijk besluit, door artikel 1 van de wet van 28 mei 1956 betreffende de ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen en, voor het ministerieel besluit, door dezelfde wetsbepaling en door artikel 4, tweede lid, van het ontworpen koninklijk besluit (hierna ook: het koninklijk besluit).

ONDERZOEK VAN DE TEKSTEN

Voorafgaande opmerking

In de Nederlandse tekst van de ontwerpen wordt de terminologie van de Nederlandse versie van de richtlijn niet strikt gevolgd. Zo wordt de term "springstoffen" gebruikt in plaats van de term "explosieven" en worden hier en daar andere woorden gebezigd (vergelijk bijv. artikel 5, eerste alinea, van de richtlijn met artikel 4, eerste lid, van het ontwerp van ministerieel besluit: "zak" wordt vervangen door "verpakking", en "doos" door "kist").

⁽¹⁾ Krachtens artikel 15, lid 1, eerste alinea, van de richtlijn, dienen de lidstaten uiterlijk op 5 april 2009 de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen én bekend te maken, om aan de richtlijn te voldoen.

⁽²⁾ Zie artikel 15, lid 1, tweede alinea, van de richtlijn: "[De lidstaten] passen die bepalingen toe vanaf 5 april 2012".

Uit de contacten met de gemachtigde is gebleken dat de Franse - en soms ook de Engelse - versie van de richtlijn als uitgangspunt is genomen. De Nederlandse tekst van het ontwerp werd afgestemd op de Franse tekst van het ontwerp.

Ontwerp 46.129/1

Aanhef

Volgens de nieuwe handleiding van de wetgevingstechniek is het niet zinvol om in de aanhef de artikelen, met eventuele vroegere wijzigingen, te vermelden van de regeling die wordt gewijzigd, opgeheven of ingetrokken ⁽³⁾. In het tweede lid van de aanhef kunnen de woorden ", artikel 211" daarom geschrapt worden.

Artikel 4

1. In artikel 4, tweede lid, van het ontwerp wordt onder meer bepaald dat de minister bevoegd voor Economie "de modaliteiten inzake het bijkomend aanbrengen van passieve, inerte elektronische merken" regelt. Het ontwerp bevat voor het overige geen enkele bepaling over het aanbrengen van passieve, inerte elektronische merken, en er wordt bijgevolg ook niet duidelijk gemaakt wat de juridische consequenties ervan zijn.

In de artikelen 5, tweede alinea, 7, tweede alinea, 8, tweede alinea, 9, tweede alinea, 10, tweede alinea, en 11, tweede alinea, van de richtlijn wordt voorzien in de mogelijkheid voor de ondernemingen om enerzijds een passief, inert elektronisch merk en anderzijds een corresponderend elektronisch merk aan te brengen.

⁽³⁾ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 30, formule F 3-3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

In het ontwerp dient daarom te worden gepreciseerd dat de minister ook de bevoegdheid krijgt om het aanbrengen van een passief, inert elektronisch merk toe te laten, in welk geval de minister de regels voor het aanbrengen ervan dient te bepalen ⁽⁴⁾.

2. Om taalkundige redenen vervange men in de Nederlandse tekst, in het tweede lid van artikel 4, telkens het woord "modaliteiten" door het woord "voorschriften". Het tweede lid zal derhalve als volgt moeten aanvangen: "De minister bevoegd voor Economie bepaalt de technische voorschriften voor ...".

Artikel 5

1. Artikel 5 van het ontwerp beoogt artikel 211 van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen te vervangen.

Het ontworpen artikel 211, § 3, 1/, bepaalt dat de ondernemingen "alle nuttige informatie, waaronder het type springstof en de naam van de onderneming of de persoon die de springstoffen in bewaring heeft gekregen", in het register moeten vermelden. Wat met "nuttige informatie" precies wordt bedoeld, is evenwel niet duidelijk afgebakend.

Rekening houdend met het feit dat het niet naleven van de verplichtingen strafrechtelijk sanctioneerbaar zal zijn krachtens artikel 5 van de wet van 28 mei 1956, rijst de vraag of deze bepaling wel beantwoordt aan de kwalitatieve vereisten waaraan de strafwet moet voldoen, met name wat nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid betreft.

De geviseerde bepaling is een letterlijke overname van artikel 14, eerste alinea, a), van de richtlijn. De verplichting wordt daar echter verduidelijkt doordat in artikel 13 van de richtlijn de doelstelling van de gegevensverzameling nader wordt beschreven.

⁽⁴⁾ Zoals de bepaling is geredigeerd gaat het niet om de mogelijkheid die aan de minister wordt gelaten om daarvoor regels te bepalen, maar om een verplichting die regels vast te stellen.

Gelet op wat voorafgaat, is het raadzaam om de doelstelling van de gegevensverzameling, zoals verwoord in artikel 13, lid 2, van de richtlijn, over te nemen in het ontworpen artikel 211, § 3, van het koninklijk besluit van 23 september 1958. Dat kan, bijvoorbeeld, door aan de inleidende zin de volgende woorden toe te voegen: "teneinde in staat te zijn de springstoffen op dusdanige wijze te volgen dat de houder van de springstoffen te allen tijde kan worden geïdentificeerd".

2. In verband met de Nederlandse versie van artikel 211 dienen volgende opmerkingen te worden gemaakt:

- in paragraaf 1, eerste lid, vervange men om taalkundige redenen het woord "blancos" door het woord "tussenruimtes";
- in paragraaf 3, eerste lid, 3/, moet het woord "laten" geschrapt worden, om de tekst af te stemmen op de Franse versie en op de richtlijn.

3. Paragraaf 3 van het ontworpen artikel 211 bevat een reeks verplichtingen die worden opgelegd aan "de ondernemingen in de sector springstoffen voor civiel gebruik met EG-merkteken".

Aangezien het om verplichtingen gaat die voortvloeien uit de richtlijn, dient het toepassingsgebied te worden afgestemd op dat van de richtlijn en van de autonome bepalingen van het ontworpen koninklijk besluit. De in het ontworpen artikel 211, § 3, gehanteerde kwalificatie volstaat niet: de woorden "springstoffen voor civiel gebruik" stemmen niet geheel overeen met het toepassingsgebied zoals bepaald in artikel 2 van de richtlijn en de woorden "met EG-merkteken" zijn evenmin volledig adequaat.

Om het beoogde doel te bereiken wordt ter overweging gegeven te refereren aan het toepassingsgebied van het ontworpen koninklijk besluit en de inleidende zin van artikel 211, § 3, als volgt te stellen:

"Daarnaast komen de ondernemingen die onder het toepassingsgebied vallen van het koninklijk besluit van [datum] 2009 tot instelling van een systeem voor de

identificatie en de traceerbaarheid van springstoffen voor civiel gebruik, de volgende verplichtingen na:" ⁽⁵⁾.

Bijlage

Het verdient aanbeveling om de bijlage een opschrift mee te geven, bijvoorbeeld: "Vereiste gegevens voor de unieke identificatie".

Ontwerp 46.130/1

Aanhef

De besluiten vermeld in het tweede en het vijfde lid van de aanhef vormen geen rechtsgrond en worden er ook niet door gewijzigd. De vermelding ervan dient daarom te worden weggelaten.

Artikel 2

Strikt genomen is artikel 2 van het ontwerp - een letterlijke overname van artikel 2 van het koninklijk besluit - overbodig. Aangezien het ontwerp uitvoering geeft aan het koninklijk besluit, moet het in dat kader worden begrepen. Dat betekent, onder meer, dat het toepassingsgebied ervan verbonden is met het toepassingsgebied van het koninklijk besluit en dat de terminologie in het ontwerp die aan het koninklijk besluit is ontleend, dezelfde draagwijdte heeft als in het koninklijk besluit.

Artikelen 6, 7 en 9

In het tweede lid van de artikelen 6, 7 en 9 van het ontwerp moet in de Nederlandse tekst telkens "een corresponderend elektronisch merk" worden geschreven.

⁽⁵⁾

In het ontworpen artikel 211, § 4, tweede zin, kan dan worden geschreven: "Wanneer de onderneming of de exploitant van de opslagplaats voor ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.129/1
46.130/1
DU 19 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre pour l'Entreprise, le 3 mars 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours ouvrables, sur

- un projet d'arrêté royal "portant mise en oeuvre d'un système d'identification et de traçabilité des explosifs à usage civilun projet d'arrêté royal "concernant la mise sur le marché des machines" (46.129/1);
- un projet d'arrêté ministériel "déterminant les modalités techniques de l'identification unique des explosifs à usage civil" (46.130/1),

a donné l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Les projets d'arrêté royal et ministériel soumis pour avis ont pour objet de transposer partiellement dans l'ordre juridique belge la directive 2008/43/CE de la Commission des Communautés européennes du 4 avril 2008 portant mise en œuvre, en application de la directive 93/15/CEE du Conseil, d'un système d'identification et de traçabilité des explosifs à usage civil ⁽¹⁾. Les deux arrêtés entreront en vigueur le 5 avril 2012 ⁽²⁾.

2. En principe, l'arrêté royal trouve son fondement juridique dans l'article 1^{er} de la loi du 28 mai 1956 relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflager et aux engins qui en sont chargés et l'arrêté ministériel trouve son fondement juridique dans cette même disposition de loi ainsi que dans l'article 4, alinéa 2, de l'arrêté royal en projet (ci-après aussi: l'arrêté royal).

EXAMEN DES TEXTES

Observation préliminaire

Le texte néerlandais des projets s'écarte de la terminologie de la version néerlandaise de la directive. Ainsi, le terme "springstoffen" est utilisé à la place du terme "explosieven" et d'autres mots sont employés çà et là (comparer par exemple l'article 5, paragraphe 1, de la directive avec l'article 4, alinéa 1^{er}, du projet d'arrêté ministériel : "zak" est remplacé par "verpakking" et "doos", par "kist").

Il résulte des contacts avec le délégué que c'est la version française - et parfois aussi l'anglaise - de la directive qui a servi de base. Le texte néerlandais du projet a été rédigé à partir du texte français du projet.

⁽¹⁾ En vertu de l'article 15, paragraphe 1, alinéa 1, de la directive, les États membres adoptent et publient, au plus tard le 5 avril 2009, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive.

⁽²⁾ Voir l'article 15, paragraphe 1, alinéa 2, de la directive: "[Les États membres] appliquent les présentes dispositions à compter du 5 avril 2012."

Projet 46.129/1Préambule

Conformément au nouveau guide de légistique, il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les articles avec les modifications éventuellement subies antérieurement par l'acte modifié, abrogé ou retiré ⁽³⁾. Au deuxième alinéa du préambule, les mots ", l'article 211" peuvent donc être omis.

Article 4

1. L'article 4, alinéa 2, du projet, dispose notamment que le ministre qui a l'Économie dans ses attributions règle "les modalités relatives à l'apposition supplémentaire de badges électroniques inertes passifs". Le projet ne contient par ailleurs aucune disposition relative à l'apposition de badges électroniques inertes passifs, et ne précise par conséquent pas non plus quelles en sont les conséquences juridiques.

Les articles 5, deuxième alinéa, 7, deuxième alinéa, 8, deuxième alinéa, 9, deuxième alinéa, 10, deuxième alinéa, 11, deuxième alinéa, de la directive prévoient la possibilité pour les entreprises d'utiliser, d'une part, un badge électronique inerte passif et, d'autre part, un badge connexe.

Il y a dès lors lieu de préciser dans le projet que le ministre est également compétent pour autoriser l'apposition d'un badge électronique inerte passif, le ministre devant alors déterminer les règles qui en régissent l'apposition ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n° 30, formule F 3-3, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁽⁴⁾ Telle que la disposition est rédigée, elle ne laisse pas au ministre le soin de déterminer les règles à cet effet, mais lui impose de les fixer.

2. Pour la correction de la langue, on remplacera chaque fois, dans le texte néerlandais de l'alinéa 2 de l'article 4, le mot "modaliteiten" par les mots "voorschriften". Le début de l'alinéa 2 sera par conséquent rédigé comme suit: "De minister bevoegd voor Economie bepaalt de technishe voorschriften voor...".

Article 5

1. L'article 5 du projet a pour objet de remplacer l'article 211 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.

L'article 211, § 3, 1/, en projet dispose que les entreprises doivent mentionner dans le registre "toute information pertinente, y compris le type d'explosif et le nom de l'entreprise ou de la personne qui en a la charge". On n'aperçoit cependant pas la portée exacte des mots "toute information pertinente".

Compte tenu du fait que le non-respect des obligations sera réprimé au pénal, en vertu de l'article 5 de la loi du 28 mai 1956, la question se pose de savoir si cette disposition répond effectivement aux critères de qualité exigés de la loi pénale, notamment la précision, la clarté et la prévisibilité.

La disposition visée reproduit littéralement l'article 14, premier alinéa, a), de la directive. Cependant, l'obligation y est plus précise étant donné que l'article 13 de la directive explicite l'objectif de la collecte des données.

Il est conseillé, par conséquent, de reproduire l'explication de l'objectif de la collecte des données, telle qu'elle figure à l'article 13, paragraphe 2, de la directive, à l'article 211, § 3, en projet, de l'arrêté royal du 23 septembre 1958. À cet effet, les mots suivants peuvent par exemple être ajoutés à la phrase liminaire : "afin d'être en mesure de conserver des renseignements sur les explosifs, de manière que le détenteur des explosifs puisse être identifié à tout moment".

2. Le texte néerlandais de l'article 211 appelle les observations suivantes:

- au paragraphe 1^{er}, alinéa 1^{er}, on remplacera le mot "blancos" par le mot "tussenruimtes" dans un souci de correction de la langue;
- au paragraphe 3, alinéa 1^{er}, 3/, on supprimera le mot "laten", afin que le texte concorde avec la version française et la directive.

3. Le paragraphe 3, de l'article 211 en projet contient une série d'obligations qui sont imposées aux "entreprises du secteur des explosifs à usage civil de marque CE".

Étant donné qu'il s'agit d'obligations résultant de la directive, il convient d'aligner le champ d'application sur celui de la directive et des dispositions autonomes de l'arrêté royal en projet. La qualification utilisée à l'article 211, § 3, en projet ne suffit pas: les mots "explosifs à usage civil" ne correspondent pas parfaitement au champ d'application tel qu'il est défini à l'article 2 de la directive et les mots "de marque CE" ne sont pas non plus tout à fait adéquats.

Pour atteindre le but poursuivi, il peut être envisagé de faire référence au champ d'application de l'arrêté royal en projet et de rédiger la phrase liminaire de l'article 211, § 3, comme suit:

"De plus, les entreprises soumises à l'application de l'arrêté royal du [date] 2009 portant mise en oeuvre d'un système d'identification et de traçabilité des explosifs à usage civil, remplissent les obligations suivantes:" ⁽⁵⁾.

Annexe

Mieux vaudrait donner un intitulé à l'annexe, par exemple: "Données exigées pour l'identification unique".

⁽⁵⁾ L'article 211, § 4, deuxième phrase, en projet, peut alors s'écrire: "Lorsque cette possibilité est retenue par l'entreprise ou l'exploitant du dépôt, ...".

Projet 46.130/1Préambule

Les arrêtés visés aux deuxième et cinquième alinéas du préambule ne procurent pas de fondement juridique au projet et ne sont pas modifiés par lui. On supprimera donc la référence qui y est faite.

Article 2

Au sens strict, l'article 2 du projet - qui reproduit littéralement l'article 2 de l'arrêté royal - est superflu. Étant donné que le projet pourvoit à l'exécution de l'arrêté royal, il doit être compris dans ce contexte. Ceci signifie, entre autres, que le champ d'application de celui-ci est lié au champ d'application de l'arrêté royal et que la terminologie du projet, empruntée à l'arrêté royal, a la même portée que dans l'arrêté royal.

Articles 6, 7 et 9

À l'alinéa 2 des articles 6, 7 et 9 du projet, on écrira chaque fois "een corresponderend elektronisch merk" dans le texte néerlandais.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	assesseur de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. D. VAN EECKHOUTTE, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME