



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.597/1
van 30 juni 2015

over

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het op de
markt aanbieden van
pyrotechnische artikelen'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.597/1
du 30 juin 2015

sur

un projet d'arrêté royal
'concernant la mise à
disposition sur le marché
d'articles pyrotechniques'

Op 29 mei 2015 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 'betreffende het op de markt aanbieden van pyrotechnische artikelen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 18 en 25 juni 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, 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 30 juni 2015.

*

Le 29 mai 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et des Consommateurs à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'concernant la mise à disposition sur le marché d'articles pyrotechniques'.

Le projet a été examiné par la première chambre les 18 et 25 juin 2015. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, 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 30 juin 2015.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot het omzetten in het interne recht 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 (herschikking)’ en van Uitvoeringsrichtlijn 2014/58/EU van de Commissie van 16 april 2014 ‘voor het opzetten van een traceerbaarheidssysteem voor pyrotechnische artikelen overeenkomstig Richtlijn 2007/23/EG van het Europees Parlement en de Raad’.

3.1. Waar in het verleden voor de reglementering inzake springstoffen en producten die springstoffen bevatten rechtsgrond werd gezocht 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’ en de daarin vervatte ruime delegatie van bevoegdheden aan de Koning¹, wordt voor de ontworpen regeling als rechtsgrond beroep gedaan op artikel IX.4 van het Wetboek van economisch recht. Meer in het bijzonder wordt in artikel IX.4, § 1, eerste lid, 1°, van dat wetboek bepaald:

“Met het oog op de bescherming van de veiligheid of de gezondheid van de gebruiker kan de Koning, op de voordracht van de minister:

1° voor een categorie van producten de vervaardiging, de invoer, de verwerking, de uitvoer, het aanbod, de tentoonstelling, de verkoop, de behandeling, het vervoer, de verdeling, zelfs kosteloos, de verhuring, het ter beschikking stellen, de levering na herstelling, de ingebruikstelling, het bezit, de etikettering, het verpakken, de omloop of de gebruikswijze verbieden of reglementeren alsmede de voorwaarden inzake veiligheid en gezondheid die in acht genomen moeten worden, bepalen”.

Het gegeven dat de steller van het ontwerp ervoor opteert om zich op artikel IX.4 van het Wetboek van economisch recht te steunen als rechtsgrond voor de ontworpen regeling roept een aantal vragen op waarop in dit advies nader wordt ingegaan onder de algemene opmerkingen *sub* 4. Onder dat voorbehoud kan erop gewezen worden dat de verwijzing naar artikel IX.4 van het voornoemde wetboek te beperkt is omdat de hierna vermelde artikelen van het ontwerp rechtsgrond vinden in andere bepalingen dan artikel IX.4 van het Wetboek van economisch recht.

¹ Artikel 1, eerste lid, van de wet van 28 mei 1956 luidt: “De Koning regelt in het belang van de openbare veiligheid en kan 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”. Deze bepaling bood rechtsgrond voor onder meer het koninklijk besluit van 3 maart 2010 ‘betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen’, dat – met uitzondering van artikel 5 ervan – wordt opgeheven (artikel 57 van het ontwerp).

3.2. Voor de bepalingen van het ontwerp die verband houden met de erkenning van de conformiteitsbeoordelingsinstanties (artikelen 24 tot 34), de aanmeldingsprocedure voor deze instanties (artikelen 35 tot 37), de operationele verplichtingen van de aangemelde instanties (artikelen 38 tot 49), en het toezicht en de sancties (artikelen 50 tot 55), moet als rechtsgrond in beginsel beroep worden gedaan op artikel IX.11 van het Wetboek van economisch recht, naar luid waarvan de Koning de erkennings- en werkingscriteria kan bepalen van de tussenkommende organismen, de regels betreffende hun organisatie en hun opdrachten, evenals de modaliteiten (lees: nadere regels) van de controle op de naleving ervan.² Ook hier geldt evenwel het voorbehoud dat, met verwijzing naar de algemene opmerkingen *sub* 4, onder randnummer 3.1 is gemaakt.

3.3. Wat de artikelen 58 en 59 van het ontwerp betreft, waarin respectievelijk voor de toepassing van het ARS³ een aantal begrippen worden omschreven en sommige bepalingen van het ARS buiten toepassing worden verklaard op de in het ontwerp bedoelde producten, kan rechtsgrond worden gevonden in het reeds vermelde artikel 1, eerste lid, van de wet van 28 mei 1956.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. De artikelen IX.4 en IX.11 van het Wetboek van economisch recht maken deel uit van boek IX, “Veiligheid van producten en diensten”, van dat wetboek. Artikel IX.1 van het betrokken wetboek luidt:

“Dit boek beoogt voornamelijk de bescherming van de veiligheid van de gebruiker en de omzetting van de Richtlijn 2001/95/EG van 3 december 2001 van het Europees Parlement en de Raad inzake de algemene productveiligheid.

Ten aanzien van producten en diensten waarvoor specifieke reglementering inzake veiligheid geldt, is dit boek alleen van toepassing voor de risico's die niet gereguleerd worden in die specifieke reglementering.”

Bij en krachtens de voornoemde wet van 28 mei 1956 is een specifieke reglementering inzake veiligheid op het vlak van pyrotechnische artikelen tot stand gebracht. De ontworpen regeling kan overeenkomstig het bepaalde in artikel IX.1 van het Wetboek van economisch recht enkel rechtsgrond vinden in de artikelen IX.4 en IX.11 van dat wetboek indien de in het ontwerp geregelde risico's niet gereguleerd worden in de specifieke reglementering die is vastgesteld bij en krachtens de wet van 28 mei 1956.

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat regels met het oog op de bescherming van de veiligheid of de gezondheid van de gebruikers. De artikelen IX.4

² Eerder heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 47.605/1 van 16 december 2009 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het in de handel brengen van pyrotechnische artikelen’ opgemerkt dat voor bepalingen met betrekking tot de aanmelding van de instanties die bevoegd zijn voor een conformiteitsbeoordeling en met betrekking tot de voorwaarden waaraan deze instanties moeten voldoen, geen rechtsgrond wordt geboden door artikel 1 van de wet van 28 mei 1956.

³ Voor de toepassing van het ontworpen koninklijk besluit wordt onder “ARS” verstaan het koninklijk besluit van 23 september 1958 ‘houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen’ (artikel 4, 26°, van het ontwerp).

en IX.11 van het Wetboek van economisch recht bieden daarvoor nochtans enkel rechtsgrond in de mate datzelfde risico niet wordt gereguleerd in de bij of krachtens de wet van 28 mei 1956 vastgestelde regels.

Waar het toepassingsgebied van boek IX van het Wetboek van economisch recht is toegespitst op de bescherming van de veiligheid of de gezondheid van de gebruiker⁴, is het toepassingsgebied van de wet van 28 mei 1956 minder strikt afgebakend.⁵ Dat maakt het op zijn minst onduidelijk in welke mate de bij of krachtens de betrokken wet vastgestelde reglementering mede strekt tot het beschermen van de veiligheid of de gezondheid van de gebruikers. Het is nochtans voor de toepasselijkheid van de bepalingen van boek IX van het Wetboek van economisch recht noodzakelijk dat op dat vlak de nodige duidelijkheid zou bestaan.

Wat dat betreft is het zeer de vraag of het onderscheid tussen de in het Wetboek van economisch recht vervatte regels en die welke zijn vastgesteld bij of krachtens de wet van 28 mei 1956 met de vereiste rechtszekerheid valt te maken en of er zomaar kan van uitgegaan worden dat, waar het Wetboek van economisch recht strekt tot de bescherming van de veiligheid of de gezondheid van de gebruikers, de bij of krachtens de wet van 28 mei 1956 vastgestelde reglementering uitsluitend kan worden betrokken op professionele gebruikers.⁶

Uit wat voorafgaat volgt dat meer duidelijkheid zou moeten worden geschapen inzake de verhouding tussen de reglementering die het voorwerp vormt van het ontwerp en de reglementering die inzake pyrotechnische producten is vervat in de wet van 28 mei 1956 en de uitvoeringsbesluiten ervan. Het is zaak van de wetgever om hiervoor te zorgen. Dat is nodig voor de duidelijkheid in het rechtsverkeer, al was het maar om te vermijden dat de reglementering die bij of krachtens de voornoemde wet is tot stand gebracht voor een deel buiten toepassing zou worden gesteld omdat voortaan een beroep wordt gedaan op de regels die krachtens het Wetboek van economisch recht worden vastgesteld met het oog op de bescherming van de veiligheid of de gezondheid van de gebruikers. Dat is tevens belangrijk voor de rechtszekerheid, temeer daar de regelgeving inzake pyrotechnische producten het niet steeds toelaat om een absoluut onderscheid te maken tussen maatregelen inzake bescherming van de gebruiker en andere maatregelen.⁷

Het verdient aanbeveling om te voorzien in een eenduidige wettelijke bepaling die als rechtsgrond kan dienen voor de ontworpen regeling in haar geheel. Indien het daarbij de bedoeling zou zijn om aansluiting te zoeken bij de algemene regeling van boek IX van het Wetboek van economisch recht, met inbegrip van de erin vervatte bepalingen inzake toezicht en sanctionering, dient een aanpassing van de wet van 28 mei 1956 te worden overwogen opdat deze

⁴ Zie onder meer de inleidende zin van artikel IX.4, § 1, eerste lid, 1°, van het Wetboek van economisch recht.

⁵ Zo wordt in artikel 1, eerste lid, van de wet van 28 mei 1956 melding gemaakt van de “openbare veiligheid”.

⁶ De gemachtigde verduidelijkte dat “m.b.t. professionele gebruikers andere bepalingen van toepassing blijven (...). Zo is er het Algemeen Reglement op de Springstoffen (23 september 1958) dat bijvoorbeeld de opslag, de verkoop regelt wat betreft de professionele gebruikers. In voorliggend ontwerp worden wat dat betreft [m.b.t.] de opslag, de aankoop, het vervoer door consumenten bijzondere regels opgenomen. Voor professionelen is dit niet het geval. Hier blijft het ARS van toepassing. Ik verwijs hierbij ook nog naar het artikel 5 van het KB van 3 maart 2010 m.b.t. de personen met gespecialiseerde kennis dat blijft gelden en niet opgeheven wordt door het ontwerp.”

⁷ De met het ontwerp om te zetten Richtlijn 2013/29/EU is illustratief in dat verband: in bijvoorbeeld artikel 7, lid 3, van de richtlijn worden expliciet de fabrikanten, importeurs of distributeurs beoogd. De bescherming van de veiligheid van de niet-professionele gebruikers lijkt hier veeleer van indirecte aard te zijn.

wet niet langer als een “specifieke reglementering” in de zin van artikel IX.1, tweede lid, van het voornoemde wetboek zou kunnen worden beschouwd. De wetgever zou in voorkomend geval ook kunnen overwegen om het bepaalde in artikel IX.1 van het Wetboek van economisch recht te herzien, rekening houdend met de gevolgen en de toepassingsproblemen waarmee dat artikel in de praktijk gepaard kan gaan, inzonderheid wat de materie van de pyrotechnische producten betreft.

5.1. Wat de met het ontwerp beoogde omzetting van Richtlijn 2013/29/EU en Uitvoeringsrichtlijn 2014/58/EU betreft, kan worden opgemerkt wat volgt.

5.2. Een aantal bepalingen van de voornoemde richtlijnen met betrekking tot het aanduiden van bevoegde autoriteiten door de lidstaten en het gebruik van de talen worden woordelijk overgenomen in het ontwerp. Daarbij gaat de steller van het ontwerp eraan voorbij dat de betrokken autoriteiten wel degelijk nog moeten worden aangewezen, wat België betreft, en dat de te gebruiken talen nog dienen te worden bepaald. De tekst van het ontwerp zal op die punten moeten worden aangepast of aangevuld.⁸

5.3. Overeenkomstig artikel 34 van Richtlijn 2013/29/EU voorzien de lidstaten in een beroepsprocedure tegen besluiten van de aangemelde instanties. Vraag is of het ontwerp op dat punt niet moet worden aangevuld met een dergelijke regeling of met een verwijzing naar een procedure waarin al wordt voorzien in een andere, al bestaande regeling.

5.4. Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde concordantietabel valt af te leiden dat de steller van het ontwerp ervan uitgaat dat, voor de omzetting van de artikelen 39, 41 en 42 van Richtlijn 2013/29/EU, de procedures volstaan die worden geregeld in de artikelen IX.4 tot IX.7 van het Wetboek van economisch recht. Dit standpunt kan worden bijgetreden wat de omzetting van de artikelen 39 en 41 van de voornoemde richtlijn betreft. Wat daarentegen artikel 42 van de richtlijn betreft, valt op te merken dat de in die bepaling opgesomde gevallen van formele niet-conformiteit en de te nemen maatregelen zodanig specifiek zijn dat niet kan volstaan worden met een loutere verwijzing naar de voornoemde bepalingen van het Wetboek van economisch recht opdat daarmee de vereiste omzetting van artikel 42 van de richtlijn in het interne recht zou zijn gewaarborgd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Rekening houdend met hetgeen *sub* 3 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp, late men de aanhef aanvangen met de volgende twee leden:

“Gelet op de wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en daarmee geladen tuigen, artikel 1, eerste lid;

⁸ Zie onder meer de artikelen 3, tweede lid, 1°, 6, §§ 7 tot 9, 7, § 2, 8, eerste lid, 10, §§ 2, tweede lid, 4, 7, 8 en 9, 11, §§ 2, tweede lid, 4 en 5, 18, eerste lid, 21, tweede lid, en 43 van het ontwerp.

Gelet op het Wetboek van economisch recht, artikelen IX.4 en IX.11;”.

7. In het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt melding gemaakt van het koninklijk besluit van 23 september 1958. Het ontwerp beoogt dat koninklijk besluit niet te wijzigen of op te heffen. Aan dat koninklijk besluit wordt wel gerefereerd in de tekst van het ontwerp. Een vermelding van dat koninklijk besluit in de aanhef is evenwel niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling. Het betrokken lid wordt derhalve het best uit de aanhef weggelaten.

8. De aanhef bevat niet minder dan elf consideransen. Deze zijn niet noodzakelijk aangezien het ontworpen koninklijk besluit geen formele motivering behoeft. Indien de steller van het ontwerp het evenwel nuttig oordeelt om de aanleiding en de achtergrond voor de ontworpen regeling, en de verhouding ervan tot de overige wetgeving met betrekking tot pyrotechnische artikelen te duiden, kan worden overwogen om een verslag aan de Koning te redigeren. De consideransen kunnen dan uit de aanhef worden weggelaten, terwijl in het verslag aan de Koning in voorkomend geval ook nader kan worden ingegaan op de problematiek die in dit advies *sub* 4 wordt besproken.

Artikel 2

9. Ter wille van de transparantie van het ontwerp en de erbij gevoegde omvangrijke bijlagen verdient het aanbeveling om, naar analogie van artikel 1, lid 2, van Richtlijn 2013/29/EU, artikel 2 van het ontwerp aan te vullen met de volgende zin: “Deze eisen zijn opgenomen in bijlage 1 bij dit besluit”.

Artikel 5

10. In artikel 5, tweede lid, 1°, b) en c), van het ontwerp wordt melding gemaakt van een gebruik “buitenshuis” (à l’air libre). De steller van het ontwerp neemt op dat punt de terminologie over die wordt gebruikt in artikel 6, lid 1, van Richtlijn 2013/29/EU.⁹ Vraag is of het niet veeleer de bedoeling is dat in de Nederlandse tekst van artikel 5, tweede lid, 1°, b) en c), van het ontwerp, melding zou worden gemaakt van een gebruik “in de openlucht”.

Artikel 13

11. In artikel 13, § 2, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat “de voorwaarden waaraan een persoon moet voldoen om als persoon met gespecialiseerde kennis te worden beschouwd, [door Ons worden] bepaald”. Dergelijke delegatiebepaling heeft geen zin in een ontwerp van koninklijk besluit, ermee rekening houdend dat de Koning zichzelf geen bevoegdheid kan delegeren. Indien de betrokken bepaling veeleer te beschouwen valt als een

⁹ In artikel 8, derde en vierde lid, van het ontwerp, wordt, naar analogie van artikel 10, leden 3 en 4, van Richtlijn 2013/29/EU, in de Nederlandse tekst telkens melding gemaakt van de term “buitenshuis” en in de Franse tekst van “à l’extérieur”.

soort intentieverklaring vanwege de uitvoerende macht, hoort deze evenmin thuis in de tekst van het ontwerp.

Artikel 29

12. In artikel 29, 4°, van het ontwerp stemt de term “dossiers”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de term “procès-verbaux”, in de Franse tekst. Dit gebrek aan overeenkomst zou, de terminologie in Richtlijn 2013/29/EU ten spijt,¹⁰ moeten worden verholpen.

Artikel 47

13. In de Nederlandse tekst van artikel 47 van het ontwerp vervange men de woorden “verlangt zij van die fabrikant” door de woorden “verzoekt zij die fabrikant”.

De redactie van artikel 48 van het ontwerp moet dan op gelijkaardige wijze worden aangepast.

Artikel 52

14. Ter wille van de terminologische eenvormigheid vervange men in de Franse tekst van artikel 52, tweede lid, van het ontwerp, het woord “limitation” door het woord “restriction”. Het is immers deze laatste term die wordt gebruikt in de artikelen 51 en 55 van het ontwerp.

15. Ter wille van de overeenstemming met de terminologie die in artikel 52, eerste lid, van het ontwerp wordt gebruikt, schrijve men aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 52, tweede lid “op de datum van de mededeling”.

*

¹⁰ De desbetreffende termen komen ook voor in de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 25, lid 7, d), van Richtlijn 2013/29/EU.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer en droit interne 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 (refonte)' et la directive d'exécution 2014/58/UE de la Commission du 16 avril 2014 'portant création, en application de la directive 2007/23/CE du Parlement européen et du Conseil, d'un système de traçabilité des articles pyrotechniques'.

3.1. Alors que dans le passé, le fondement juridique de la réglementation en matière d'explosifs et de produits contenant des explosifs était recherché dans l'article 1^{er}, alinéa 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 dans la large délégation de compétence au Roi qu'il prévoyait¹, le fondement juridique invoqué pour la réglementation en projet est l'article IX.4, du Code de droit économique. Plus particulièrement, l'article IX, 4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de ce code dispose :

« En vue d'assurer la protection de la sécurité et de la santé de l'utilisateur, le Roi peut sur la proposition du Ministre :

1^o interdire ou réglementer, pour une catégorie de produits, la fabrication, l'importation, la transformation, l'exportation, l'offre, l'exposition, la vente, le traitement, le transport, la distribution même à titre gratuit, la location, la mise à disposition, la livraison après réparation, la mise en service, la détention, l'étiquetage, le conditionnement, la circulation ou l'utilisation ainsi que les conditions de sécurité et de santé qui doivent être observées ».

Le choix de l'auteur du projet de s'appuyer sur l'article IX.4 du Code de droit économique à titre de fondement juridique de la réglementation en projet soulève un certain nombre de questions que le présent avis aborde plus en détail dans les observations générales du point 4. Sous cette réserve, on peut relever que, dès lors que les articles du projet mentionnés ci-après trouvent leur fondement juridique dans d'autres dispositions que l'article IX.4 du Code de droit économique précité, la référence à ce dernier article est trop limitative.

3.2. En ce qui concerne les dispositions du projet relatives à l'agrément des organismes d'évaluation de la conformité (articles 24 à 34), à la procédure de notification pour ces organismes (articles 35 à 37), aux obligations opérationnelles des organismes notifiés (articles 38

¹ L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 28 mai 1956 s'énonce comme suit : « 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 déflager et d'engins chargés de tels substances ou mélanges ». Cette disposition procurait un fondement juridique, notamment à l'arrêté royal du 3 mars 2010 'relatif à la mise sur le marché d'articles pyrotechniques', qui - à l'exception de son article 5 - est abrogé (article 57 du projet).

à 49) et à la surveillance et aux sanctions (articles 50 à 55), il faut en principe invoquer à titre de fondement juridique l'article IX.11 du Code de droit économique, en vertu duquel le Roi peut déterminer les critères d'agrément et de fonctionnement des organismes intervenants, les règles concernant leur organisation et leurs missions ainsi que les modalités du contrôle de leur respect². Ici aussi, il faut toutefois tenir compte de la réserve formulée au point 3.1, qui renvoie aux observations générales mentionnées au point 4.

3.3. Les articles 58 et 59 du projet qui, respectivement, définissent un certain nombre de notions pour l'application du RGEX³ et écartent l'application de certaines dispositions du RGEX aux produits visés par le projet, peuvent trouver un fondement juridique dans l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, précité, de la loi du 28 mai 1956.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Les articles IX.4 et IX.11 du Code de droit économique font partie du livre IX « Sécurité des produits et des services », de ce code. L'article IX.1. de ce code est rédigé comme suit :

« Ce livre vise principalement la protection de la sécurité de l'utilisateur et la transposition de la directive 2001/95/CE du 3 décembre 2001 du Parlement européen et du Conseil relative à la sécurité générale des produits.

En ce qui concerne les produits et services soumis à une réglementation spécifique en matière de sécurité, ce livre est uniquement d'application pour les risques qui ne sont pas réglementés par cette réglementation spécifique ».

Une réglementation spécifique en matière de sécurité des articles pyrotechniques a été prévue par la loi du 28 mai 1956 précitée et fixée en application de celle-ci. Conformément à l'article IX.1 du Code de droit économique, la réglementation en projet peut uniquement trouver un fondement juridique dans les articles IX.4 et IX.11 de ce code si les risques réglés dans le projet ne sont pas réglementés par une réglementation spécifique fixée par et en vertu de la loi du 28 mai 1956.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis comporte des règles visant à assurer la protection de la sécurité ou de la santé des utilisateurs. Or, les articles IX.4 et IX.11 du Code de droit économique ne procurent un fondement juridique à cet effet que dans la mesure où ce même risque n'est pas réglementé par des règles fixées par ou en vertu de la loi du 28 mai 1956.

Dans la mesure où le champ d'application du livre IX du Code de droit économique est axé sur la protection de la sécurité ou de la santé de l'utilisateur⁴, le champ

² Par le passé, dans l'avis 47.605/1 du 16 décembre 2009 sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la mise sur le marché d'articles pyrotechniques', le Conseil d'État, section de législation, a observé que l'article 1^{er} de la loi du 28 mai 1956 ne procurait pas de fondement juridique aux dispositions relatives à la notification des organismes compétents pour l'évaluation de la conformité ni aux conditions auxquelles ces organismes doivent satisfaire.

³ Pour l'application de l'arrêté royal en projet, on entend par « RGEX » l'arrêté royal du 23 septembre 1958 'portant règlement général sur la fabrication, l'emmagasinement, la détention, le débit, le transport et l'emploi des produits explosifs' (article 4, 26°, du projet).

⁴ Voir notamment la phrase introductive de l'article IX.4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, du Code de droit économique.

d'application de la loi du 28 mai 1956 est moins strictement délimité⁵, ce qui, à tout le moins, ne permet pas de déterminer clairement dans quelle mesure la réglementation établie par ou en vertu de la loi concernée vise également à assurer la protection de la sécurité ou de la santé des utilisateurs. L'applicabilité des dispositions du livre IX du Code de droit économique requiert cependant que la clarté nécessaire soit faite à ce sujet.

Dans ce contexte, il est fort douteux que l'on puisse, avec toute la sécurité juridique voulue, opérer la distinction entre les règles inscrites dans le Code de droit économique et celles fixées par ou en vertu de la loi du 28 mai 1956 et que l'on puisse simplement considérer que si le Code de droit économique vise à assurer la protection de la sécurité ou de la santé des utilisateurs, la réglementation établie par ou en vertu de la loi du 28 mai 1956 peut uniquement s'appliquer aux utilisateurs professionnels⁶.

Il résulte de ce qui précède qu'il faudrait apporter davantage de clarté sur l'articulation entre la réglementation, qui constitue l'objet du projet, et la réglementation en matière de produits pyrotechniques contenue dans la loi du 28 mai 1956 et ses arrêtés d'exécution. C'est une tâche qui incombe au législateur. La clarté de l'ordonnancement juridique l'impose, ne serait-ce que pour éviter que l'application de la réglementation élaborée par ou en vertu de la loi précitée soit partiellement écartée parce que l'on invoque désormais les règles fixées en vertu du Code de droit économique pour assurer la protection de la sécurité ou de la santé des utilisateurs. La sécurité juridique le requiert également, d'autant plus que la réglementation en matière de produits pyrotechniques ne permet pas toujours d'opérer une distinction absolue entre des mesures visant la protection de l'utilisateur et d'autres mesures⁷.

Il est recommandé de prévoir une disposition législative non ambiguë susceptible de constituer le fondement juridique de l'ensemble de la réglementation en projet. Si, ce faisant, l'intention est de s'inspirer de la réglementation générale du livre IX du Code de droit économique, y compris les dispositions en matière de surveillance et de sanction qu'il contient, il y aura lieu d'envisager d'adapter la loi du 28 mai 1956 pour que celle-ci ne puisse plus être considérée comme une « réglementation spécifique » au sens de l'article IX.1, alinéa 2, du code précité. Le cas échéant, le législateur pourrait également envisager de revoir l'article IX.1 du Code de droit économique, en tenant compte des effets et des difficultés d'application que cet article peut engendrer en pratique, notamment en ce qui concerne la matière des produits pyrotechniques.

5.1. En ce qui concerne la transposition de la directive 2013/29/UE et de la directive d'exécution 2014/58/UE visée par le projet, on peut relever ce qui suit.

⁵ C'est ainsi que l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 28 mai 1956 fait mention de la « sécurité publique ».

⁶ Le délégué a précisé que « m.b.t. professionele gebruikers andere bepalingen van toepassing blijven (...). Zo is er het Algemeen Reglement op de Springstoffen (23 september 1958) dat bijvoorbeeld de opslag, de verkoop regelt wat betreft de professionele gebruikers. In voorliggend ontwerp worden wat dat betreft [m.b.t.] de opslag, de aankoop, het vervoer door consumenten bijzondere regels opgenomen. Voor professionelen is dit niet het geval. Hier blijft het ARS van toepassing. Ik verwijs hierbij ook nog naar het artikel 5 van het KB van 3 maart 2010 m.b.t. de personen met gespecialiseerde kennis dat blijft gelden en niet opgeheven wordt door het ontwerp ».

⁷ À cet égard, la directive 2013/29/UE, que le projet entend transposer, en constitue l'illustration : par exemple l'article 7, paragraphe 3, de la directive vise explicitement les fabricants, importateurs ou distributeurs. La protection de la sécurité des utilisateurs non professionnels semble ici être plutôt de nature indirecte.

5.2. Le projet reproduit textuellement un certain nombre de dispositions des directives précitées concernant la désignation des autorités compétentes par les États membres et l'emploi des langues. À cet égard, l'auteur du projet oublie que les autorités concernées doivent encore bel et bien être désignées, en ce qui concerne la Belgique, et que les langues à utiliser doivent encore être déterminées. Le texte du projet devra être adapté ou complété sur ces points⁸.

5.3. Conformément à l'article 34 de la directive 2013/29/UE, les États membres veillent à ce qu'une procédure de recours à l'encontre des décisions des organismes notifiés soit disponible. La question est de savoir si le projet ne doit pas être complété sur ce point par une telle mesure ou par une référence à une procédure qui prévoit déjà un autre dispositif existant déjà.

5.4. Il se déduit du tableau de concordance transmis au Conseil d'État, section de législation, que l'auteur du projet considère que pour la transposition des articles 39, 41 et 42 de la directive 2013/29/UE, les procédures réglées aux articles IX.4 à IX.7 du Code de droit économique sont suffisantes. On peut se rallier à ce point de vue en ce qui concerne la transposition des articles 39 et 41 de la directive précitée. Par contre, en ce qui concerne l'article 42 de la directive, on notera que les cas de non-conformité formelle énumérés dans cette disposition et les mesures à prendre sont à ce point spécifiques qu'on ne peut pas se satisfaire d'une simple référence aux dispositions précitées du Code de droit économique pour que la transposition requise de l'article 42 de la directive en droit interne soit ainsi garantie.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Compte tenu ce qui a été observé au point 3 à propos du fondement juridique du projet, on ajoutera au début du préambule les deux alinéas suivants :

« Vu la loi du 28 mai 1956 relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et aux engins qui en sont chargés, l'article 1^{er}, alinéa 1^{er};

Vu le Code de droit économique, les articles IX.4 et IX.11; ».

7. Le deuxième alinéa du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, mentionne l'arrêté royal du 23 septembre 1958. Le projet ne tend pas à modifier ou à abroger cet arrêté royal. Certes, le texte du projet se réfère à cet arrêté royal. Sa mention dans le préambule n'est toutefois pas nécessaire pour une bonne compréhension de la réglementation en projet. Mieux vaudrait dès lors omettre ledit alinéa du préambule.

8. Le préambule comporte pas moins de onze considérants. Ceux-ci ne sont pas nécessaires dès lors que l'arrêté royal en projet ne nécessite pas de motivation formelle. Toutefois, si l'auteur du projet juge utile de préciser les raisons et le contexte de la

⁸ Voir notamment les articles 3, alinéa 2, 1^o, 6, §§ 7 à 9, 7, § 2, 8, alinéa 1^{er}, 10, §§ 2, alinéa 2, 4, 7, 8 et 9, 11, §§ 2, alinéa 2, 4 et 5, 18, alinéa 1^{er}, 21, alinéa 2, et 43 du projet.

réglementation en projet et ses relations avec la réglementation complémentaire relative aux articles pyrotechniques, on peut envisager de rédiger un rapport au Roi. Dans ce cas, les considérants peuvent être omis du projet, alors que le rapport au Roi, le cas échéant, peut aborder plus en détail la problématique évoquée au point 4 du présent avis.

Article 2

9. Dans un souci de transparence du projet et des annexes volumineuses qui y sont jointes, il est recommandé, par analogie avec l'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 2013/29/UE, de compléter l'article 2 du projet par la phrase suivante : « Ces exigences sont énoncées à l'annexe 1 du présent arrêté ».

Article 5

10. Le texte néerlandais de l'article 5, alinéa 2, 1^o, b) et c), du projet, mentionne une utilisation « buitenshuis », alors que le texte français porte « à l'air libre ». Sur ce point, l'auteur du projet emprunte la terminologie utilisée à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2013/29/UE⁹. La question se pose de savoir si l'intention n'est pas plutôt que le texte néerlandais de l'article 5, alinéa 2, 1^o, b) et c), du projet fasse état d'une utilisation « in de openlucht ».

Article 13

11. L'article 13, § 2, alinéa 2, du projet, dispose que « [l]es conditions auxquelles une personne doit satisfaire pour pouvoir être considérée comme disposant de connaissances particulières sont déterminées par Nous ». Pareille délégation n'a guère de sens dans un projet d'arrêté royal, compte tenu du fait que le Roi ne peut s'attribuer de compétence à lui-même. Si la disposition concernée doit plutôt être considérée comme une sorte de déclaration d'intention de la part du pouvoir exécutif, elle n'a pas non plus sa place dans le texte du projet.

Article 29

12. À l'article 29, 4^o, du projet, le mot « procès-verbaux » figurant dans le texte français ne correspond pas au mot « dossiers » figurant dans le texte néerlandais. Il conviendrait de remédier à cette discordance, nonobstant la terminologie utilisée dans la directive 2013/29/UE¹⁰.

⁹ Le texte néerlandais de l'article 8, alinéas 3 et 4, du projet mentionne chaque fois, par analogie avec l'article 10, paragraphes 3 et 4, de la directive 2013/29/UE, le mot « buitenshuis » et le texte français « à l'extérieur ».

¹⁰ Les mots en question figurent également dans les textes français et néerlandais de l'article 25, paragraphe 7, d), de la directive 2013/29/UE.

Article 47

13. Dans le texte néerlandais de l'article 47 du projet, on remplacera les mots « verlangt zij van die fabrikant » par les mots « verzoekt zij die fabrikant ».

La rédaction de l'article 48 du projet doit alors être adaptée de manière analogue.

Article 52

14. Dans un souci d'uniformité terminologique, on remplacera dans le texte français de l'article 52, alinéa 2, du projet le mot « limitation » par le mot « restriction ». En effet, c'est ce dernier terme qui est utilisé dans les articles 51 et 55 du projet.

15. Pour se conformer à la terminologie utilisée à l'article 52, alinéa 1^{er}, du projet, on écrira à la fin du texte néerlandais de l'article 52, alinéa 2, « op de datum van de mededeling ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME