



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 58.938/1
van 9 maart 2016

avis 58.938/1
du 9 mars 2016

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende het op de
markt aanbieden van en de
controle op explosieven voor
civiel gebruik'

un projet d'arrêté royal
'concernant la mise à
disposition sur le marché et le
contrôle des explosifs à usage
civil'

Op 8 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het op de markt aanbieden van en de controle op explosieven voor civiel gebruik’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 9 maart 2016.

*

Le 8 février 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘concernant la mise à disposition sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 3 mars 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Marc RIGAUX, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 9 mars 2016.

*

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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de gedeeltelijke omzetting in het interne recht van richtlijn 2014/28/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 ‘betreffende de harmonisatie van de wetgevingen van de lidstaten inzake het op de markt aanbieden van en de controle op explosieven voor civiel gebruik’, hierna verkort “de richtlijn” genoemd.¹ Deze richtlijn is de rechtsopvolger van en bevat een meer uitgebreide regeling dan richtlijn 93/15/EEG van de Raad van 5 april 1993 ‘betreffende de harmonisatie van de bepalingen inzake het in de handel brengen van en de controle op explosieven voor civiel gebruik’. De laatstgenoemde richtlijn werd in het interne recht omgezet bij het ministerieel besluit van 17 januari 1995 ‘houdende ambachtelijke erkenning van de explosieven voor civiel gebruik, met EG-merkteken’, waarvan artikel 46 van het ontwerp de opheffing beoogt.

3. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in, enerzijds, artikel 1, eerste lid, van de wet van 28 mei 1956 ‘betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen’ en, anderzijds, de bepalingen van boek IX van het Wetboek van economisch recht (“Veiligheid van producten en diensten”), waarvan melding wordt gemaakt in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Diverse bepalingen van het ontwerp houden een letterlijke overname in van de richtlijnbeepalingen waarvan de omzetting wordt beoogd, terwijl evenwel een zinvolle omzetting van de betrokken richtlijnbeepalingen impliceert dat de redactie ervan wordt aangepast of gepreciseerd met het oog op de toepassing ervan in de interne rechtsorde.

Zo wordt in een aantal artikelen van het ontwerp, naar analogie van de overeenkomstige richtlijnbeepalingen, melding gemaakt van de “bevoegde nationale autoriteiten”, maar wordt niet bepaald welke “autoriteiten” daarmee in België worden bedoeld. Dit is het geval in de artikelen 4, §§ 7 en 8, 5, § 2, 2° en 3°, 6, §§ 6 en 8, 7, §§ 4 en 5, 10 en 24² van het ontwerp.

¹ Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, is het niet de bedoeling om alle bepalingen van de richtlijn in het interne recht om te zetten. Zo wordt artikel 12 van de richtlijn niet omgezet door de ontworpen regeling omdat die bepaling betrekking heeft op het overbrengen van munitie tussen lidstaten van de Europese Unie, hetgeen tot de gewestbevoegdheden moet worden gerekend.

² In artikel 24 van het ontwerp wordt in de Nederlandse tekst van “Belgische bevoegde instanties” (in de Franse tekst: *autorités compétentes belges*) melding gemaakt, hetgeen bijkomend de vraag doet rijzen of daarmee dezelfde

Met betrekking tot de artikelen 4, § 5, 2°, 5, § 2, 1°, 6, §§ 2, 3 en 7, 7, § 2, 9 en 39, tweede lid, van het ontwerp, kan de vraag rijzen welke instanties in België optreden als “markttoezichtautoriteit” in de zin van de overeenkomstige richtlijnbepalingen.³

In diverse bepalingen van het ontwerp wordt, in navolging van de overeenkomstige richtlijnbepalingen, melding gemaakt van “een door de betrokken lidstaat bepaalde taal” (zie de artikelen 4, § 6, en 6, § 4) of “een gemakkelijk te begrijpen taal” (zie de artikelen 4, §§ 6 en 8, 6, §§ 3, 4 en 8, en 7, § 2). De vraag rijst of in de desbetreffende bepalingen van het ontwerp de beoogde taal of talen niet nader moeten worden omschreven.⁴

5. Sommige bepalingen van de richtlijn worden niet in het interne recht omgezet met het ontwerp alhoewel de reden daarvoor niet duidelijk is en de vraag rijst of een volkomen omzetting van de betrokken richtlijn niet impliceert dat ook de desbetreffende bepalingen ervan worden geïntegreerd in de Belgische rechtsorde.

5.1. Artikel 13 van de richtlijn houdt onder meer de mogelijkheid in tot afwijking van artikel 11 van de richtlijn, waarvan artikel 10 van het ontwerp de omzetting beoogt. Artikel 11 van de richtlijn betreft de intracommunautaire overbrengingsvergunning. Artikel 13 wordt niet omgezet met het ontwerp. Hierover ondervraagd, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Artikel 13 werd inderdaad niet expliciet omgezet.

Er wordt gewezen [op] de volgende bestaande wettelijke bepalingen:

Wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen en dan in het bijzonder artikelen 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10 en 11, alsook artikelen 287, 296, 297, 298, 299 en 300 van haar uitvoeringsbesluit, het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen.”

Het blijft de vraag of het bestaande internrechtelijk normenarsenaal effectief volstaat voor de omzetting van artikel 13 van de richtlijn ermee rekening houdend dat de door de gemachtigde opgesomde bepalingen niet direct in verband vallen te brengen met de intracommunautaire overbrengingsvergunning.

organen worden bedoeld als die welke in diverse andere bepalingen van het ontwerp als de “bevoegde nationale autoriteiten” worden omschreven.

³ Met betrekking tot een vergelijkbaar ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het op de markt brengen van liften en veiligheidscomponenten voor liften’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op dezelfde datum als die waarop hij advies over het voorliggende ontwerp uitbrengt, advies 58.937/1 geeft, werd verduidelijkt dat het de bedoeling is dat het in dat ontwerp beoogde markttoezicht zou gebeuren door de ambtenaren die worden aangesteld met toepassing van het ministerieel besluit van 25 april 2014 ‘tot aanstelling van de ambtenaren die belast zijn met de opsporing en vaststelling van de inbreuken bepaald in artikel XV.2 van het Wetboek van economisch recht’. Vraag is of dit ook de bedoeling is wat betreft het markttoezicht dat wordt beoogd in het voorliggende ontwerp. De duidelijkheid van dat laatste zou er in ieder geval mee zijn gebaat indien in de tekst van het ontwerp zou worden geëxpliciteerd welke instanties in België zullen optreden als markttoezichtautoriteit.

⁴ Met betrekking tot het in de vorige voetnoot vermelde ontwerp 58.937/1 verwees de gemachtigde naar de algemene regeling van artikel IX.9 van het Wetboek van economisch recht die in dat verband van toepassing zou zijn. In de mate dit ook geldt voor het voorliggende ontwerp zou het ter wille van de duidelijkheid aanbeveling verdienen om waar nodig in de desbetreffende bepalingen van het ontwerp uitdrukkelijk te verwijzen naar het voornoemde artikel IX.9 van het Wetboek van economisch recht.

5.2. In verband met de artikelen 16 en 17 van de richtlijn verschaft de gemachtigde de volgende toelichting:

“Voor de omzetting [van de] artikelen 16 en 17 verwijzen we naar het reeds bestaande vergunningsstelsel opgelegd in het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen, meer bepaald in de artikelen 7 (opslag en fabricatie), 57 (technisch directeur springstoffenfabriek), 72 (vervoer) en 200 (opslag en fabricatie).”

Vraag is of de aangehaalde internrechtelijke bepalingen volstaan voor een volkomen omzetting van de artikelen 16 en 17 van de richtlijn aangezien de betrokken richtlijnbeoordelingen mede betrekking hebben op gebruik en in- en uitvoer.

5.3. In verband met artikel 18 van de richtlijn verklaarde de gemachtigde:

“Voor artikel 18 van de richtlijn verwijzen we naar [de] artikelen 296, 297 en 298 van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen en [de] artikelen 8 en 10 van de wet van 8 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen.

We verwijzen eveneens naar artikel XV.5 van het WER dat de ambtenaren toelaat beslag te leggen ingeval van een inbreuk.”

De door de gemachtigde vermelde internrechtelijke bepalingen zijn bestemd om te worden toegepast van zodra zich een veiligheidsrisico voordoet. Artikel 18 van de richtlijn beoogt het specifieke geval van een explosief dat “op illegale wijze zal worden verworven, gebruikt of verhandeld”. De betrokken richtlijnbeoordeling kan enkel worden geacht op dit ogenblik al volkomen in de interne rechtsorde te zijn omgezet in de mate de door de gemachtigde aangehaalde bepalingen effectief een beslag van explosieven in het specifieke geval van artikel 18 van de richtlijn mogelijk maken.

5.4. In artikel 37 van de richtlijn wordt bepaald dat “[d]e lidstaten voorzien in een beroepsprocedure tegen besluiten van de aangemelde instanties”. Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat het niet als noodzakelijk wordt ervaren om de betrokken richtlijnbeoordeling met een specifieke internrechtelijke bepaling om te zetten. De Raad van State, afdeling Wetgeving, wijst er in dat verband op dat in een aantal ontwerpen van koninklijk besluit die strekken tot het omzetten in het interne recht van gelijkaardige richtlijnbeoordelingen, wel is geopteerd voor een uitdrukkelijke omzetting ervan.⁵ De steller van de ontworpen regeling dient te overwegen of het, ter wille van de uniformiteit van de regelgeving, geen aanbeveling verdient om ook met betrekking tot artikel 37 van de richtlijn in een uitdrukkelijke omzetting te voorzien en om het ontwerp daartoe met een bepaling in die zin aan te vullen.

⁵ Zie het ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het op de markt aanbieden van drukvaten van eenvoudige vorm’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 16 februari 2016 advies 58.834/1 heeft uitgebracht; ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende het op de markt brengen van liften en veiligheidscomponenten voor liften’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, op dezelfde datum als over het voorliggende ontwerp advies 58.937/1 uitbrengt.

5.5. Het is niet duidelijk waarom de artikelen 42 tot 45 van de richtlijn niet worden omgezet in het interne recht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. In artikel 2, derde lid, van het ontwerp vervange men de woorden “als bedoeld onder 2° en 3° van dit artikel,” door de woorden “als bedoeld in het tweede lid, 2° en 3°,”.

Artikel 3

7. In artikel 3, 5°, van het ontwerp stemt de zinsnede “het besluit dat wordt genomen na de controle op geplande overbrengingen”, in de Nederlandse tekst, niet overeen met de zinsnede “la décision prise au regard des transferts envisagés”, in de Franse tekst. Alhoewel in zowel de Nederlandse als de Franse tekst de overeenstemmende definitie van “overbrengingsvergunning” (autorisation) wordt overgenomen zoals die in artikel 2.5 van de richtlijn voorkomt, dienen de beide taalversies van artikel 3, 5°, van het ontwerp op dat punt meer eenvormig te worden gemaakt.

8. Omdat in artikel 3, 15° en 16°, van het ontwerp voor het eerst in de ontworpen tekst melding wordt gemaakt van de betrokken EU-verordeningen dienen deze met hun volledige opschrift te worden weergegeven.

Artikel 4

9. In de inleidende zin van artikel 4, § 5, van het ontwerp wordt verwezen naar het erin vermelde koninklijk besluit van 26 april 2009, “gewijzigd door het koninklijk besluit van 11 oktober 2012”. Indien de steller van het ontwerp niet de bedoeling heeft om eventuele toekomstige wijzigingen die zouden worden aangebracht in het koninklijk besluit van 26 april 2009 niet in aanmerking te nemen voor de toepassing van de ontworpen regeling, dient de zinsnede “gewijzigd door het koninklijk besluit van 11 oktober 2012” te worden geschrapt.

Een gelijkaardige opmerking kan worden gemaakt bij artikel 26 van het ontwerp en de erin opgenomen vermelding van het wijzigende koninklijk besluit van 7 februari 2014.

Artikel 8

10. De verplichtingen van de fabrikant worden opgesomd in artikel 4 van het ontwerp. De verwijzing in artikel 8 van het ontwerp naar “de in artikel 5 vermelde verplichtingen van de fabrikant” moet bijgevolg worden vervangen door een verwijzing naar “de in artikel 4 vermelde verplichtingen van de fabrikant”.

Artikel 9

11. In artikel 9, tweede lid, van het ontwerp moet melding worden gemaakt van “de in het eerste lid bedoelde informatie” en niet van “de in de eerste paragraaf bedoelde informatie”.

Artikel 10

12. Men late artikel 10, vierde lid, van het ontwerp aanvangen als volgt: “De gegevens bedoeld in het derde lid, 1°, dienen ...”.

13. Aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 10, zesde lid, van het ontwerp schrijve men “aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van vertrek en aan die van de lidstaat van doorvoer”.

Artikel 13

14. In artikel 13, tweede lid, zijn de woorden “, wat de structuur betreft,” in de Nederlandse tekst, niet weergegeven in de Franse tekst. Beide teksten zouden op dat punt beter op elkaar moeten worden afgestemd.

15. Ter wille van de leesbaarheid late men artikel 13, derde lid, van het ontwerp, in de Nederlandse tekst aanvangen als volgt: “Wanneer meer dan één handeling van de Unie voor een explosief een EU-conformiteitsverklaring vereist, wordt ...”.

Artikel 24

16. Artikel 24 van het ontwerp neemt het bepaalde in artikel 28, lid 10, van de richtlijn over. De steller van het ontwerp wordt ter overweging gegeven om in artikel 24, met het oog op de omzetting van de voornoemde richtlijnbeeping, voor het personeel van een conformiteitsbeoordelingsinstantie enkel de verplichting in te schrijven om alle informatie waarvan het kennis neemt bij het uitoefenen van zijn taken met toepassing van bijlage 3 bij het ontworpen koninklijk besluit of uitvoeringsbepalingen ervan, vertrouwelijk te behandelen, waarbij tevens wordt bepaald dat die informatie enkel kan worden meegedeeld aan de “Belgische bevoegde instanties” en aan de bevoegde instanties van de lidstaat waar de werkzaamheden plaatsvinden. Op die wijze wordt vermeden dat artikel 24 uit het ontwerp zou moeten worden gelicht bij gebrek aan een voldoende rechtsgrond: het staat immers aan de wetgever en niet aan de Koning om in een beroepsgeheim te voorzien. Enkel in de mate de Koning daartoe op een voldoende expliciete wijze zou zijn gemachtigd door de wetgever zou Hij een regeling met betrekking tot het beroepsgeheim kunnen uitwerken. Dergelijke uitdrukkelijke machtiging is er evenwel niet in de bepalingen die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken en waarvan melding wordt gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

17. Het is niet duidelijk waarom in artikel 24 van het ontwerp niet tevens de laatste zin van artikel 28, lid 10, van de richtlijn wordt overgenomen. Die zin luidt: “De eigendomsrechten worden beschermd.”

Artikel 27

18. In artikel 27 van het ontwerp – maar ook in artikel 30 – wordt melding gemaakt van de “aanmeldende autoriteit”. De artikelen 32 en 33 van het ontwerp doen ervan blijken dat het de bedoeling is van de steller van het ontwerp om de gemachtigde van de minister als “aanmeldende autoriteit” te laten optreden. Het zou evenwel de duidelijkheid van de ontworpen regeling ten goede komen indien de aanmeldende instantie uitdrukkelijk zou worden aangewezen in de tekst van het ontwerp. Op die wijze zou dan tevens beter worden aangesloten bij de verplichting waarin artikel 25, lid 1, van de richtlijn voorziet en die erin bestaat dat de lidstaten een aanmeldende autoriteit moeten aanwijzen.

Artikel 31

19. Bij artikel 31, tweede lid, van het ontwerp rijst de vraag of de vermelding van “de pyrotechnische artikelen” niet het best vervangen wordt door de vermelding van “de explosieven”. Pyrotechnische artikelen in de zin van artikel 2, tweede lid, 2°, van het ontwerp zijn immers uitgesloten van de toepassing van de ontworpen regeling.

Artikel 42

20. Ter wille van de leesbaarheid vervange men aan het einde van de Nederlandse tekst van artikel 42 van het ontwerp de woorden “verzoekt zij van die fabrikant” door de woorden “verzoekt zij die fabrikant”.

De redactie van artikel 43 van het ontwerp moet in dezelfde zin worden aangepast.

*

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.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de transposer partiellement en droit interne la directive 2014/28/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 'relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil', en abrégé ci-après « la directive »¹. Cette directive a succédé à la directive 93/15/CEE du Conseil du 5 avril 1993 'relative à l'harmonisation des dispositions concernant la mise sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil' et comporte une réglementation plus étendue que celle-ci. Cette dernière directive a été transposée en droit interne par l'arrêté ministériel du 17 janvier 1995 'portant reconnaissance officielle des explosifs à usage civil, de marquage CE', que l'article 46 du projet vise à abroger.

3. La réglementation en projet peut être réputée trouver un fondement juridique, d'une part, 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, d'autre part, dans les dispositions du livre IX du Code de droit économique (« Sécurité des produits et des services »), mentionnées au deuxième alinéa du préambule du projet.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4. Plusieurs dispositions du projet reproduisent littéralement les dispositions de la directive que l'on entend transposer, alors qu'une transposition judicieuse des dispositions concernées de la directive implique toutefois que leur rédaction est adaptée ou précisée en vue de leur application dans l'ordre juridique interne.

Ainsi, un certain nombre d'articles du projet font mention, par analogie avec les dispositions correspondantes de la directive, des « autorités nationales compétentes », mais ne précisent pas quelles « autorités » sont ainsi visées en Belgique. Tel est le cas des articles 4, §§ 7 en §§ 8, 5, § 2, 2^o et 3^o, 6, §§ 6 et 8, 7, §§ 4 et 5, 10 et 24² du projet.

¹ Comme l'a confirmé le délégué, l'intention n'est pas de transposer toutes les dispositions de la directive en droit interne. Ainsi, la réglementation en projet ne transpose pas l'article 12 de la directive, parce que cette disposition concerne le transfert de munitions entre des États membres de l'Union européenne, ce qui relève des compétences régionales.

² Dans le texte français de l'article 24 du projet, il est fait mention des « autorités compétentes belges » (dans le texte néerlandais : Belgische bevoegde instanties), ce qui, complémentirement, soulève la question de savoir si l'on vise ainsi les mêmes organismes que ceux qui, dans diverses autres dispositions du projet, sont définis comme les « autorités nationales compétentes ».

En ce qui concerne les articles 4, § 5, 2°, 5, § 2, 1°, 6, §§ 2, 3 et 7, 7, § 2, 9 et 39, alinéa 2, du projet, la question peut se poser de savoir quels organismes en Belgique agissent comme « autorité de surveillance du marché » au sens des dispositions correspondantes de la directive³.

À l'instar des dispositions correspondantes de la directive, plusieurs dispositions du projet mentionnent « une langue (...) déterminé[e] par l'État membre concerné » (voir les articles 4, § 6, et 6, § 4) ou « une langue aisément compréhensible » (voir les articles 4, §§ 6 et 8, 6, §§ 3, 4 et 8, et 7, § 2). La question se pose de savoir si la langue ou les langues visées ne doivent pas être définies de manière plus précise dans les dispositions y afférentes du projet⁴.

5. Le projet ne transpose pas en droit interne certaines dispositions de la directive, bien que l'on n'en aperçoive pas clairement la raison et la question se pose de savoir si une transposition complète de la directive concernée n'implique pas l'intégration dans l'ordre juridique belge des dispositions concernées de celle-ci.

5.1. L'article 13 de la directive permet notamment qu'il soit dérogé à son article 11, que l'article 10 du projet entend transposer. L'article 11 de la directive concerne l'autorisation de transfert intracommunautaire. Le projet ne transpose pas l'article 13. Interrogé à ce sujet, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Artikel 13 werd inderdaad niet expliciet omgezet.

Er wordt gewezen [op] de volgende bestaande wettelijke bepalingen:

Wet van 28 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen en dan in het bijzonder artikelen 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10 en 11, alsook artikelen 287, 296, 297, 298, 299 en 300 van haar uitvoeringsbesluit, het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen ».

Reste à savoir si l'arsenal normatif de droit interne existant suffit effectivement pour transposer l'article 13 de la directive, en tenant compte du fait que les dispositions énumérées par le délégué n'ont pas de rapport direct avec l'autorisation de transfert intracommunautaire.

5.2. À propos des articles 16 et 17 de la directive, le délégué a fourni les précisions suivantes :

³ En ce qui concerne un projet d'arrêté royal comparable 'relatif à la mise sur le marché des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseurs', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, rend l'avis 58.937/1 à la même date que celle à laquelle il donne l'avis sur le projet à l'examen, il a été précisé que l'intention est que les agents désignés en application de l'arrêté ministériel du 25 avril 2014 'désignant les agents chargés de rechercher et de constater les infractions prévues à l'article XV.2 du Code de droit économique' soient chargés de la surveillance du marché visée dans ce projet. On peut se demander si telle est également l'intention en ce qui concerne la surveillance du marché visée dans le projet à l'examen. Ce point gagnerait en tout cas en clarté si le texte du projet précisait quels organismes en Belgique agiront comme autorité de surveillance du marché.

⁴ En ce qui concerne le projet 58.937/1 mentionné dans la note de bas de page précédente, le délégué a renvoyé au régime général de l'article IX.9 du Code de droit économique qui serait applicable à cet égard. Dans la mesure où il en va de même pour le projet à l'examen, il serait recommandé, dans un souci de clarté, de viser expressément, le cas échéant dans les dispositions y afférentes du projet, l'article IX.9 précité du Code de droit économique.

« Voor de omzetting [van de] artikelen 16 en 17 verwijzen we naar het reeds bestaande vergunningsstelsel opgelegd in het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen, meer bepaald in de artikelen 7 (opslag en fabricatie), 57 (technisch directeur springstoffenfabriek), 72 (vervoer) en 200 (opslag en fabricatie) ».

La question se pose de savoir si les dispositions de droit interne citées suffisent pour transposer intégralement les articles 16 et 17 de la directive, dès lors que lesdites dispositions de la directive concernent également l'utilisation, l'importation et l'exportation.

5.3. En ce qui concerne l'article 18 de la directive, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Voor artikel 18 van de richtlijn verwijzen we naar [de] artikelen 296, 297 en 298 van het koninklijk besluit van 23 september 1958 houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen en [de] artikelen 8 en 10 van de wet van 8 mei 1956 betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en de daarmee geladen tuigen.

We verwijzen eveneens naar artikel XV.5 van het WER dat de ambtenaren toelaat beslag te leggen ingeval van een inbreuk ».

Les dispositions de droit interne mentionnées par le délégué sont appelées à être appliquées dès qu'il existe un risque pour la sécurité. L'article 18 de la directive vise le cas spécifique d'un explosif qui « fera l'objet d'une acquisition, d'un usage ou d'un trafic illicites ». À l'heure actuelle, la disposition concernée de la directive ne peut être réputée avoir été déjà transposée intégralement dans l'ordre juridique interne que dans la mesure où les dispositions citées par le délégué permettent effectivement de saisir des explosifs dans le cas spécifique prévu à l'article 18 de la directive.

5.4. L'article 37 de la directive dispose que « [l]es États membres veillent à ce qu'une procédure de recours à l'encontre des décisions des organismes notifiés soit disponible ». Il se déduit des explications fournies par le délégué qu'il n'est pas jugé nécessaire de transposer la disposition concernée de la directive par une disposition spécifique de droit interne. À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, souligne que, dans un certain nombre de projets d'arrêtés royaux qui visent à transposer en droit interne des dispositions analogues de la directive, il a toutefois été opté pour une transposition explicite de celles-ci ⁵. L'auteur de la réglementation en projet doit examiner si, dans un souci d'uniformité de la réglementation, il n'est pas recommandé de prévoir également la transposition expresse de l'article 37 de la directive et, à cet effet, de compléter le projet par une disposition en ce sens.

5.5. On n'aperçoit pas clairement pourquoi les articles 42 à 45 de la directive ne sont pas transposés en droit interne.

⁵ Voir le projet d'arrêté royal 'concernant la mise à disposition sur le marché des récipients à pression simple', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, a rendu le 16 février 2016 l'avis 58.834/1, le projet d'arrêté royal 'relatif à la mise sur le marché des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseurs', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, rend l'avis 58.937/1 à la même date que sur le projet à l'examen.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

6. À l'article 2, alinéa 3, du projet, on remplacera les mots « visés au 2° et 3° du présent paragraphe » par les mots « visés à l'alinéa 2, 2° et 3°, ».

Article 3

7. À l'article 3, 5°, du projet, les mots « la décision prise au regard des transferts envisagés » dans le texte français ne correspondent pas aux mots « het besluit dat wordt genomen na de controle op geplande overbrengingen » dans le texte néerlandais. Bien que tant le texte français que le texte néerlandais reproduisent la définition correspondante d'« autorisation de transfert », telle qu'elle figure à l'article 2.5 de la directive, il convient d'uniformiser davantage les deux versions linguistiques de l'article 3, 5°, du projet sur ce point.

8. Dès lors que l'article 3, 15° et 16°, du projet, mentionne pour la première fois dans le texte en projet les règlements UE concernés, il convient de les reproduire avec leur intitulé complet.

Article 4

9. La phrase introductive de l'article 4, § 5, du projet vise l'arrêté royal du 26 avril 2009 qui y est mentionné, « modifié par l'arrêté royal du 11 octobre 2012 ». Si l'auteur du projet n'envisage pas de tenir compte d'éventuelles modifications futures qui seraient apportées à l'arrêté royal du 26 avril 2009 pour l'application du régime en projet, le membre de phrase « modifié par l'arrêté royal du 11 octobre 2012 » doit être supprimé.

Une observation similaire peut être formulée à propos de l'article 26 du projet et de la mention de l'arrêté royal modificatif du 7 février 2014 qu'il contient.

Article 8

10. L'article 4 du projet énumère les obligations du fabricant. Par conséquent, la référence, faite à l'article 8 du projet, aux « obligations incombant au fabricant en vertu de l'article 5 » doit être remplacée par une référence aux « obligations incombant au fabricant en vertu de l'article 4 ».

Article 9

11. L'article 9, alinéa 2, du projet doit mentionner « les informations visées à l'alinéa 1^{er} » et non « les informations visées au premier paragraphe ».

Article 10

12. On rédigera le début de l'article 10, alinéa 4, du projet comme suit : « Les informations visées à l'alinéa 3, 1°, sont ... ».

13. À la fin du texte néerlandais de l'article 10, alinéa 6, du projet, on écrira « aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van vertrek en aan die van de lidstaat van doorvoer ».

Article 13

14. À l'article 13, alinéa 2, les mots « , wat de structuur betreft, », dans le texte néerlandais, n'ont pas d'équivalent dans le texte français. Les deux textes devraient être mieux harmonisés sur ce point.

15. Dans un souci de lisibilité, on rédigera le début du texte néerlandais de l'article 13, alinéa 3, du projet, comme suit : « Wanneer meer dan één handeling van de Unie voor een explosief een EU-conformiteitsverklaring vereist, wordt ... ».

Article 24

16. L'article 24 du projet reproduit l'article 28, paragraphe 10, de la directive. Il est suggéré à l'auteur du projet, en vue de la transposition de ladite disposition de la directive, de prévoir uniquement à l'article 24 l'obligation, pour le personnel d'un organisme d'évaluation de la conformité, de traiter d'une manière confidentielle toutes les informations dont il prend connaissance dans l'exercice de ses missions, en application de l'annexe 3 de l'arrêté royal en projet ou de disposition d'exécution de celle-ci, tout en précisant que ces informations ne peuvent être communiquées qu'aux « autorités compétentes belges » et aux organismes compétents de l'État membre dans lequel il exerce ses activités. On évite ainsi que l'article 24 doive être distrait du projet à défaut d'un fondement juridique suffisant : il appartient en effet au législateur et non au Roi de prévoir un secret professionnel. Ce n'est que dans la mesure où le Roi serait habilité à cet effet d'une manière suffisamment explicite par le législateur qu'il pourrait élaborer un dispositif relatif au secret professionnel. Une telle habilitation expresse fait cependant défaut dans les dispositions procurant un fondement juridique à la réglementation en projet et dont fait état le préambule du projet.

17. On n'aperçoit pas clairement pourquoi l'article 24 du projet ne reproduit pas également la dernière phrase de l'article 28, paragraphe 10, de la directive. Cette phrase s'énonce comme suit : « Les droits de propriété sont protégés ».

Article 27

18. L'article 27 du projet – mais également l'article 30 – fait état de « l'autorité notifiante ». Il ressort des articles 32 et 33 du projet que l'intention de l'auteur du projet est de permettre au délégué du ministre d'agir comme « autorité notifiante ». Toutefois, la

réglementation en projet gagnerait en clarté si l'autorité notifiante était explicitement désignée dans le texte du projet. Ainsi, le texte serait également mieux aligné sur l'obligation prévue à l'article 25, paragraphe 1, de la directive, selon laquelle les États membres doivent désigner une autorité notifiante.

Article 31

19. À l'article 31, alinéa 2, du projet, la question se pose de savoir s'il ne vaudrait pas mieux remplacer la mention des « articles pyrotechniques » par la mention des « explosifs ». En effet, les articles pyrotechniques au sens de l'article 2, alinéa 2, 2°, du projet sont exclus de l'application du régime en projet.

Article 42

20. Par souci de lisibilité, on remplacera, à la fin du texte néerlandais de l'article 42 du projet, les mots « verzoekt zij van die fabrikant » par les mots « verzoekt zij die fabrikant ».

La rédaction de l'article 43 du projet doit être adaptée dans le même sens.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME