



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.277/1
van 10 mei 2016

avis 59.277/1
du 10 mai 2016

over

sur

een voorontwerp van wet
'tot uitvoering van de
Verordening (EU) nr. 98/2013
van het Europees Parlement en
de Raad van 15 januari 2013
over het op de markt brengen
en het gebruik van precursoren
voor explosieven'

un avant-projet de loi
'portant exécution du
Règlement (UE) N° 98/2013
du Parlement Européen et du
Conseil du 15 janvier 2013 sur
la commercialisation et
l'utilisation de précurseurs
d'explosifs'

Op 18 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Buitenlandse Handel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot uitvoering van de Verordening (EU) nr. 98/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2013 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd 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 10 mei 2016.

*

Le 18 avril 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargé du Commerce extérieur à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant exécution du Règlement (UE) N° 98/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 15 janvier 2013 sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 3 mai 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 Leen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

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 10 mai 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de Verordening (EU) nr. 98/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2013 ‘over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven’ (hierna: “verordening” genoemd) op bepaalde punten uit te voeren.

Zo wordt voor de Koning in de mogelijkheid voorzien om een regeling inzake vergunning of registratie uit te werken die afwijkt van de beperkingen en verboden, bedoeld in de verordening en in de wet zelf. Aan de Koning wordt tevens de bevoegdheid verleend om andere stoffen en mengsels dan die bedoeld in de bijlagen bij de verordening aan dezelfde beperkingen en verboden te onderwerpen. Er wordt in een regeling voor het opsporen, vervolgen en bestraffen van inbreuken op de verordening, de wet en haar uitvoeringsbesluiten voorzien.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

3. Het bepaalde in artikel 3, eerste en tweede lid, van het ontwerp, volgt reeds uit artikel 4, lid 1, van de verordening. De betrokken leden worden derhalve het best uit het ontwerp weggelaten. Het derde lid van artikel 3 - dat dan het enige lid dient te worden -, kan dan aanvangen als volgt: “De Koning kan, in afwijking van artikel 4, lid 1, van de Verordening, bij een besluit ...”.

Artikel 4

4. De verordenende bevoegdheid komt krachtens de grondwettelijke beginselen betreffende de uitoefening van de staatsmachten toe aan de Koning. Weliswaar is niet onverenigbaar met die beginselen een delegatie aan een minister van bevoegdheden van bijkomstige of detailmatige aard, maar dat neemt niet weg dat het dan in principe de Koning toekomt om dergelijke delegatie te verlenen en niet de wetgever. Een rechtstreekse delegatie van zulke bevoegdheden aan een minister door de wetgever komt immers in principe neer op een ingrijpen van de wetgever in een prerogatief dat aan de Koning als hoofd van de federale uitvoerende macht toebehoort en op een inmenging in de interne organisatie van de uitvoerende macht.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Het bepaalde in artikel 4 van het ontwerp, waarin aan de Minister van Binnenlandse Zaken (lees: de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken) wordt opgedragen om te regelen op welke wijze verdachte transacties, verdwijningen en diefstallen worden gemeld, zou derhalve door de Koning moeten worden vastgesteld.²

Artikel 6

5. In artikel 6, § 2, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de door de betrokken ambtenaren opgestelde processen-verbaal “bewijskracht [hebben] tot bewijs van het tegendeel”.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, merkte in dat verband in onder meer advies 54.896/1 van 4 februari 2014³ het volgende op:

“Het Grondwettelijk Hof heeft er reeds op gewezen dat een dergelijk voorschrift een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element. Het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit moet dan ook op een redelijke verantwoording berusten en de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze beperken.⁴ Het Hof heeft evenwel ook reeds geoordeeld dat het in het licht van het zeer technische karakter van bepaalde regelgeving en de daarmee samenhangende moeilijkheid om de inbreuken op die regelgeving vast te stellen, niet kennelijk onredelijk is om aan processen-verbaal die door de aangestelde ambtenaren worden opgesteld, een bijzondere wettelijke bewijswaarde toe te kennen.^{5,6}

Deze opmerking kan worden herhaald met betrekking tot het bepaalde in artikel 6, § 2, eerste lid, van het ontwerp.

Het staat aan de indieners van het ontwerp om zich ervan te vergewissen dat de ontworpen regeling als dermate technisch kan worden beschouwd dat kan worden gebillijkt dat aan de betrokken processen-verbaal bewijswaarde wordt verleend tot het tegendeel is bewezen. In bevestigend geval verdient het aanbeveling dat zij de verantwoording voor dat oordeel opnemen in de memorie van toelichting.

² Werd een rechtstreekse delegatie van verordenende bevoegdheid aan ministers in een wet in het verleden soms aangenomen (zie bvb. Advies 39.272/3 van de Raad van State, afdeling Wetgeving, van 29 november 2005 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 17 november 2006 ‘tot wijziging van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere produkten’, randnummer 4, *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 2491/1, 10), dan was dit ingeval de aldus gedelegeerde bevoegdheid betrekking had op een bijkomstige of detailmatige aangelegenheid die bovendien dringend diende te worden geregeld. Het valt te betwijfelen of *in casu* zou zijn voldaan aan de laatstgenoemde voorwaarde.

³ Adv.RvS 54.896/1 van 4 februari 2014 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 april 2014 ‘houdende invoeging van boek VII ‘Betalings- en kredietdiensten’ in het Wetboek van economisch recht, houdende invoeging van de definities eigen aan boek VII en van de straffen voor de inbreuken op boek VII, in de boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht en houdende diverse andere bepalingen’.

⁴ Voetnoot 27 van het geciteerde advies: Zie bijvoorbeeld GwH 6 april 2000, nr. 40/2000, B.14.1; GwH 14 februari 2001, nr. 16/2001, B.12.1.

⁵ Voetnoot 28 van het geciteerde advies: GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010, B.12.3.

⁶ *Parl.St.* Kamer 2013-14, nr. 3429/1, 54-55.

Artikel 11

6. Artikel 11 van het ontwerp herneemt in essentie het bepaalde in artikel XV.72 van het Wetboek van economisch recht.

Met betrekking tot het ontworpen artikel XV.72 van het Wetboek van economisch recht heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 52.800/1 van 6 maart 2013⁷, het volgende opgemerkt:

“Overeenkomstig het ontworpen artikel XV.72 wordt het maximum van de geldboeten en de gevangenisstraffen verdubbeld in geval van herhaling binnen een termijn van vijf jaar, te rekenen van een in kracht van gewijsde gegane veroordeling wegens dezelfde inbreuk. In tegenstelling tot hetgeen bepaald wordt in de bestaande wetsbepalingen die bij de bespreking van dat ontworpen artikel in de memorie van toelichting als voorbeelden worden aangehaald, wordt niet uitdrukkelijk vermeld dat die ontworpen bepaling geldt onverminderd de toepassing van de gewone regels inzake herhaling, en dat ze ten opzichte van die regels bijgevolg een aanvullende werking heeft. Ter wille van de rechtszekerheid wordt minstens in de memorie van toelichting best aangegeven of die wijze van uitwerking nog steeds wordt beoogd, want thans is niet geheel duidelijk of met de ontworpen bepaling enkel afstand wordt genomen van onderscheiden specifieke herhalingsregels in andere vigerende economische wetgeving of ook van hetgeen is bepaald in de artikelen 54 tot 57 van het Strafwetboek.”⁸

Deze opmerking kan worden herhaald met betrekking tot het bepaalde in artikel 11 van het ontwerp.

*

⁷ Adv.RvS 52.800/1 van 6 maart 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 november 2013 ‘houdende invoeging van Boek XV, ‘Rechtshandhaving’ in het Wetboek van economisch recht’.

⁸ *Parl.St.* Kamer 2012-13, DOC 53 2837/001, 95-96.

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTEE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis vise à exécuter certains points du règlement (UE) n° 98/2013 du Parlement européen et du Conseil du 15 janvier 2013 'sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs' (dénommé ci-après : « le règlement »).

Il est ainsi prévu que le Roi peut établir un régime de licence ou d'enregistrement qui déroge aux restrictions et interdictions prévues par le règlement et par la loi proprement dite. Le Roi est également habilité à soumettre aux mêmes restrictions et interdictions d'autres substances et mélanges que ceux visés dans les annexes du règlement. L'avant-projet règle encore la recherche, la poursuite et la répression des infractions au règlement, à la loi et à ses arrêtés d'exécution.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

3. Les dispositions inscrites à l'article 3, alinéas 1^{er} et 2, du projet découlent déjà de l'article 4, paragraphe 1, du règlement. Mieux vaudrait dès lors distraire les alinéas concernés du projet. On rédigera par conséquent le début de l'alinéa 3 de l'article 3 – qui deviendra dès lors l'unique alinéa – comme suit : « Le Roi peut, par dérogation à l'article 4, paragraphe 1, du règlement, fixer ... ».

Article 4

4. En vertu des principes constitutionnels relatifs à l'exercice des pouvoirs, le pouvoir réglementaire est dévolu au Roi. Certes, il n'est pas incompatible avec ces principes de conférer à un ministre une délégation de pouvoirs d'ordre accessoire ou secondaire, mais il n'en demeure pas moins qu'il appartient alors en principe au Roi et non au législateur d'octroyer pareille délégation. En effet, l'octroi par le législateur d'une délégation directe de pouvoirs de l'espèce à un ministre signifierait en principe que le législateur empiéterait sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral et s'immiscerait dans l'organisation interne du pouvoir exécutif.

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

La règle énoncée à l'article 4 du projet, qui charge le Ministre de l'Intérieur (lire : le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions) de déterminer de quelle façon les transactions suspectes, disparitions et vols sont signalés, devrait dès lors être arrêtée par le Roi ².

Article 6

5. L'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, du projet dispose que les procès-verbaux dressés par les fonctionnaires concernés « font foi jusqu'à preuve du contraire ».

À cet égard, le Conseil d'État, section de législation, a observé ce qui suit, notamment dans son avis 54.896/1 du 4 février 2014 ³ :

« La Cour constitutionnelle a déjà souligné qu'une telle règle constitue une exception à la règle générale selon laquelle un procès-verbal vaut comme simple renseignement et, par conséquent, également au régime de la libre administration de la preuve en matière répressive, selon lequel le juge apprécie, en fonction de sa propre conviction, la valeur probante d'un élément déterminé. La différence de traitement qui en résulte doit dès lors être raisonnablement justifiée et ne peut restreindre les droits du prévenu d'une manière disproportionnée ⁴. Toutefois, la Cour a déjà également jugé que compte tenu du caractère très technique d'une certaine réglementation et de la difficulté corrélatrice de constater les infractions à celle-ci, il n'est pas manifestement déraisonnable d'attribuer aux procès-verbaux rédigés par les agents commissionnés une force probante particulière ⁵ » ⁶.

Cette observation peut être réitérée à propos de l'article 6, § 2, alinéa 1^{er}, du projet.

Il revient aux auteurs du projet de s'assurer que les dispositions en projet peuvent être considérées d'une technicité telle qu'il peut se justifier d'attribuer aux procès-verbaux concernés force probante jusqu'à preuve du contraire. Le cas échéant, il est recommandé qu'ils intègrent la justification de cette appréciation dans l'exposé des motifs.

² Si une délégation directe d'un pouvoir réglementaire à des ministres par la loi a parfois été admise par le passé (voir par exemple l'avis 39.272/3 du Conseil d'État, section de législation, du 29 novembre 2005 sur un avant-projet devenu la loi du 17 novembre 2006 'modifiant la loi du 24 janvier 1977 relative à la protection de la santé des consommateurs en ce qui concerne les denrées alimentaires et les autres produits', point 4, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-06, n° 2491/1, p. 10), c'était dans l'hypothèse où le pouvoir ainsi délégué portait sur une question d'ordre accessoire ou de détail qui devait en outre être réglée d'urgence. Il est permis de douter que cette dernière condition soit remplie en l'espèce.

³ Avis C.E. 54.896/1 du 4 février 2014 sur un avant-projet devenu la loi du 19 avril 2014 'portant insertion du livre VII 'Services de paiement et de crédit' dans le Code de droit économique, portant insertion des définitions propres au livre VII et des peines relatives aux infractions au livre VII, dans les livres I et XV du Code de droit économique, et portant diverses autres dispositions'.

⁴ *Note 27 de l'avis cité* : Voir par exemple C.C., 6 avril 2000, n° 40/2000, B.14.1; C.C., 14 février 2001, n° 16/2001, B.12.1.

⁵ *Note 28 de l'avis cité* : C.C., 14 octobre 2010, n° 111/2010, B.12.3.

⁶ *Doc. parl.*, Chambre, 2013-14, n° 3429/1, pp. 54-55.

Article 11

6. L'article 11 du projet reproduit essentiellement l'article XV.72 du Code de droit économique.

Dans son avis 52.800/1 du 6 mars 2013 ⁷, le Conseil d'État, section de législation, a formulé l'observation suivante à propos de l'article XV.72, en projet, du Code de droit économique :

« Conformément à l'article XV.72, en projet, le maximum des amendes et des peines d'emprisonnement encourues est doublé en cas de récidive dans les cinq ans, à dater d'une condamnation passée en force de chose jugée du chef de la même infraction. Contrairement à ce que prévoient les dispositions légales existantes citées à titre d'exemples dans le commentaire de cet article en projet dans l'exposé des [motifs], il n'est pas mentionné expressément que cette disposition en projet s'applique sans préjudice de l'application des règles habituelles en matière de récidive et qu'elle a donc un effet supplétif par rapport à ces règles. Par souci de sécurité juridique, il est recommandé d'indiquer au moins dans l'exposé des motifs si ces modalités d'élaboration sont toujours visées, car, actuellement, on n'aperçoit pas précisément si la disposition en projet déroge uniquement aux différentes règles de récidive spécifiques prévues dans d'autres réglementations économiques en vigueur ou si elle s'écarte également des articles 54 à 57 du Code pénal » ⁸.

Cette observation peut être réitérée à propos de l'article 11 du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Leen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME

⁷ Avis 52.800/1 du 6 mars 2013 sur un avant-projet devenu la loi du 20 novembre 2013 'portant insertion du livre XV, 'Application de la loi' dans le Code de droit économique'.

⁸ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, DOC 53 2837/001, pp. 95-96.