RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.467/1
van 18 december 2020

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot instelling van een tijdelijk verbod op het te koop aanbieden, verkopen, afstaan, leveren, vervoeren en dragen van feestvuurwerk en vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk aan particulieren’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 68.467/1
du 18 décembre 2020

sur

un projet d’arrêté royal ‘instituant une interdiction temporaire de l’offre de vente, la vente, la cession, la livraison, le transport et le port des artifices de joie et des artifices à usage technique et/ou de signalisation aux particuliers’

‡LW-BJMUHCBEH-GIEGHVT‡

Op 11 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot instelling van een tijdelijk verbod op het te koop aanbieden, verkopen, afstaan, leveren, vervoeren en dragen van feestvuurwerk en vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk aan particulieren'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 16 december 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

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 18 december 2020.

*

Le 11 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal 'instituant une interdiction temporaire de l'offre de vente, la vente, la cession, la livraison, le transport et le port des artifices de joie et des artifices à usage technique et/ou de signalisation aux particuliers'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 16 décembre 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

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 18 décembre 2020.

*

‡LW-BJMUHCBEH-GIEGHVT‡

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

> "door de omstandigheid dat de situatie betreffende het coronavirus COVID-19 niet toelaat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van dertig dagen af te wachten, met name gezien de noodzaak om zonder oponthoud noodzakelijke maatregelen te nemen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken".

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een tijdelijk verbod uit te vaardigen van het te koop aanbieden, het verkopen, het afstaan, het leveren, het vervoeren en het dragen van feestvuurwerk en vuurwerk voor technisch gebruik en/of seinvuurwerk aan particulieren, in afwijking van de artikelen 68, 257 en 265 van het koninklijk besluit van 23 september 1958 'houdende algemeen reglement betreffende het fabriceren, opslaan, onder zich houden, verkopen, vervoeren en gebruiken van springstoffen' (artikelen 2 en 3 van het ontwerp).

Voor het vaststellen van overtredingen van de ontworpen regeling, zullen, behalve de officieren van gerechtelijke politie, ook de personeelsleden van het operationeel kader van de lokale politie en van de federale politie, en de ambtenaren van de Algemene Directie Kwaliteit en Veiligheid en de Algemene Directie Economische Inspectie van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie bevoegd zijn. Deze ambtenaren kunnen hiertoe een controle op de weg uitvoeren (artikelen 5, 6 en 7 van het ontwerp).

Het is de bedoeling om het ontworpen koninklijk besluit in werking te laten treden op de dag volgend op de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*. Het zal buiten werking treden op 16 januari 2021 (artikel 8 van het ontwerp).

‡LW-BJMUHCBEH-GIEGHVT‡

RECHTSGROND

4. Het eerste lid van de aanhef van het ontwerp doet ervan blijken dat voor de ontworpen regeling rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 1, eerste lid, en 2, tweede lid, van de wet van 28 mei 1956 'betreffende ontplofbare en voor de deflagratie vatbare stoffen en mengsels en daarmede geladen tuigen'.

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 daarmede geladen tuigen".

Het valt te betwijfelen of de aangehaalde wetsbepaling daadwerkelijk rechtsgrond kan bieden voor de ontworpen regeling aangezien aan de in deze laatste opgenomen verbodsbepalingen in essentie de bedoeling ten grondslag ligt om de verspreiding van het coronavirus te beperken door de nadelen die voor de volksgezondheid kunnen voortvloeien uit het gebruik van vuurwerk te vermijden.[1] Artikel 1, eerste lid, van de wet van 28 mei 1956 strekt daarentegen tot de bescherming van de openbare veiligheid tegen de risico's waarmee het gebruik van vuurwerk in het algemeen kan gepaard gaan, los van enige crisissituatie zoals die waartoe de COVID-19-pandemie aanleiding geeft.[2] Het gegeven dat het in het ontwerp om een tijdelijk verbod gaat, is trouwens enkel van aard om de twijfel omtrent de deugdelijkheid van artikel 1, eerste lid, van de wet van 28 mei 1956, als rechtsgrond biedende bepaling aan te wakkeren.

Artikel 2, tweede lid, van de wet van 28 mei 1956 verleent aan de Koning de bevoegdheid om aan andere ambtenaren en agenten het recht te verlenen om de desbetreffende overtredingen op te sporen en vast te stellen in processen-verbaal die bewijskracht hebben tot het tegendeel is bewezen. Deze wetsbepaling zou weliswaar rechtsgrond kunnen bieden voor de artikelen 5 en 6 en – in samenhang daarmee – artikel 7 van het ontwerp, met dien verstande dat, gelet op de samenhang van deze bepalingen met de overige artikelen van het ontwerp, die bepalingen evenmin doorgang kunnen vinden indien ervan wordt uitgegaan dat voor de ontworpen verbodsmaatregelen geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 1, eerste lid, van de meermaals genoemde wet van 28 mei 1956.

Gelet op wat voorafgaat, moeten de hierna volgende opmerkingen met het nodige voorbehoud worden gelezen.

[1] Door bijvoorbeeld zo veel als mogelijk samenscholingen van mensen te vermijden naar aanleiding van het afvuren van vuurwerk.

[2] Door op die wijze bijvoorbeeld ongevallen en bijkomende ziekenhuisopnames te vermijden als gevolg van een onoordeelkundig gebruik van vuurwerk.

‡LW-BJMUHCBEH-GIEGHVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 7

5. In artikel 8 van het ontwerp wordt onder meer bepaald dat het ontworpen besluit buiten werking treedt op 16 januari 2021. Ook de wijziging van artikel 257, derde lid, van het reeds genoemde koninklijk besluit van 23 september 1958 die artikel 7 van het ontwerp beoogt door te voeren, zal derhalve op 16 januari 2021 buiten werking treden. Ter wille van de transparantie van de reglementering zou dergelijke in de tijd beperkte wijziging het voorwerp moeten uitmaken van een autonome bepaling en niet van een wijzigingsbepaling.

*

‡LW-BJMUHCBEH-GIEGHVT‡

1. Conformément à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

> « door de omstandigheid dat de situatie betreffende het coronavirus COVID-19 niet toelaat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van dertig dagen af te wachten, met name gezien de noodzaak om zonder oponthoud noodzakelijke maatregelen te nemen om de verspreiding van het coronavirus COVID-19 te beperken ».

*

2. Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet d'édicter, par dérogation aux articles 68, 257 et 265 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', une interdiction temporaire concernant l'offre de vente, la vente, la cession, la livraison, le transport et le port des artifices de joie et des artifices à usage technique et/ou de signalisation aux particuliers (articles 2 et 3 du projet).

Outre les officiers de police judiciaire, les membres du personnel du cadre opérationnel de la police locale et de la police fédérale et les agents de la Direction générale Qualité et Sécurité et de la Direction générale Inspection Économique du Service public fédéral de l'Économie, P.M.E., Classes Moyennes et Énergie seront également compétents pour constater les infractions au dispositif en projet. Ces agents peuvent à cet effet procéder au contrôle sur la route (articles 5, 6 et 7 du projet).

L'intention est de faire entrer l'arrêté royal en projet en vigueur le jour qui suit sa publication au *Moniteur belge*. Il cessera d'être en vigueur le 16 janvier 2021 (article 8 du projet).

FONDEMENT JURIDIQUE

4. Il ressort du premier alinéa du préambule du projet que le fondement juridique du dispositif en projet est recherché dans les articles 1er, alinéa 1er, et 2, alinéa 2, de la loi du 28 mai 1956 'relative aux substances et mélanges explosibles ou susceptibles de déflagrer et aux engins qui en sont chargés'.

‡LW-BJMUHCBEH-GIEGHVT‡

L'article 1er, alinéa 1er, 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 déflagrer et d'engins chargés de tels substances ou mélanges ».

Il est douteux que la disposition législative précitée puisse effectivement procurer un fondement juridique au dispositif en projet, dès lors que l'objectif poursuivi par les interdictions qui y sont inscrites est essentiellement de limiter la propagation du coronavirus en évitant les atteintes à la santé publique qui peuvent découler de l'utilisation de feux d'artifice [1]. L'article 1er, alinéa 1er de la loi du 28 mai 1956 vise en revanche à protéger la sécurité publique contre les risques qui, d'une manière générale, peuvent être associés à l'utilisation de feux d'artifice, indépendamment de toute situation de crise, telle que celle provoquée par la pandémie de COVID-19 [2]. Par ailleurs, le fait que l'interdiction prévue par le projet a un caractère temporaire ne peut être de nature qu'à accroître le doute en ce qui concerne la pertinence de l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 28 mai 1956 en tant que disposition procurant le fondement juridique.

L'article 2, alinéa 2, de la loi du 28 mai 1956 habilite le Roi à conférer à d'autres fonctionnaires et agents le droit de rechercher les infractions concernées et de les constater par des procès-verbaux faisant foi jusqu'à preuve contraire. Cette disposition légale pourrait certes procurer un fondement juridique aux articles 5 et 6 et – en combinaison avec ceux-ci – à l'article 7 du projet, étant entendu que, eu égard à la connexité de ces dispositions avec les autres articles du projet, ces dispositions ne peuvent pas non plus se concrétiser si l'on considère que les mesures d'interdiction en projet ne peuvent pas trouver de fondement juridique dans l'article 1er, alinéa 1er, de la loi du 28 mai 1956, précitée.

Eu égard aux considérations qui précèdent, les observations ci-après se liront avec la réserve qui s'impose.

[1] Par exemple, en évitant autant que possible les attroupements de personnes provoqués par le tirage de feux d'artifice.

[2] En évitant de la sorte, par exemple, des accidents et des admissions supplémentaires à l'hôpital consécutifs à une utilisation inconséquente de feux d'artifice.

‡LW-BJMUHCBEH-GIEGHVT‡

EXAMEN DU TEXTE

Article 7

5. L'article 8 du projet dispose notamment que l'arrêté en projet cesse d'être en vigueur le 16 janvier 2021. Il s'ensuit que la modification de l'article 257, alinéa 3, de l'arrêté royal du 23 septembre 1958, précité, que l'article 7 du projet vise à apporter, cessera également d'être en vigueur le 16 janvier 2021. Dans un souci de transparence de la réglementation, une telle modification limitée dans le temps devrait faire l'objet d'une disposition autonome et non pas d'une disposition modificative.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-BJMUHCBEH-GIEGHVT‡