



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.711/1
van 18 februari 2021

avis 68.711/1
du 18 février 2021

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit ‘betreffende de opslag,
de fabricatie, het transport, de
afgifte en het gebruik van
springstoffen’

un projet d’arrêté royal
‘concernant le stockage, la
fabrication, le transport, la
cession et l’emploi des
explosifs’

Op 19 januari 2021 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 de opslag, de fabricatie, het transport, de afgifte en het gebruik van springstoffen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 11 februari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur en Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bert THYS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 februari 2021.

*

Le 19 janvier 2021, 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 le stockage, la fabrication, le transport, la cession et l'emploi des explosifs’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 11 février 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, premier auditeur et Cedric JENART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Bert THYS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 18 février 2021.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKINGEN

2. Op 19 januari 2021 werd de Raad van State om advies gevraagd over het thans voorliggende ontwerp van koninklijk besluit, alsook over vier ontwerpen van ministeriële besluiten die nadere uitvoering beogen te geven aan dat koninklijk besluit. Hoewel in de adviesaanvraag over het ontwerp van koninklijk besluit ervan gewag werd gemaakt dat “des documents utiles pour l’examen du texte soumis” werden bijgevoegd, ontbrak daarbij elke nadere informatie of toelichting. Een elementaire toelichting van het ontworpen rechtskader, een rechtsgrondentabel en een kopie van de vervulde voorafgaande vormvereisten werden pas op 26 en 27 januari 2021 op vraag van de auditeur-verslaggevers bezorgd. Een dergelijke werkwijze bemoeilijkt het onderzoek van de Raad van State die hoe dan ook slechts over een beperkte termijn beschikt voor het onderzoek van een dergelijk nieuw, omvattend en complex regelgevend kader.

De Raad van State dringt er daarom op aan dat de adviesaanvrager in de toekomst het dossier met de nodige zorgvuldigheid zou samenstellen vooraleer zijn aanvraag aan de Raad van State toe te zenden.¹

3. In acht genomen dat de steller van het ontwerp in dit geval een volledig nieuw regelgevend kader wenst tot stand te brengen, zou hij er goed aan doen het ontwerp te laten vergezellen van een verslag aan de Koning, dat vervolgens samen met het besluit en het advies van de Raad van State in het *Belgisch Staatsblad* zou worden bekendgemaakt. In een dergelijk verslag kan hij de context van de ontworpen regelgeving en de doelstelling ervan nader toelichten, alsook de inhoud ervan verantwoorden waar dit aangewezen is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

4. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de opslag, de fabricatie, het transport, de afgifte en het gebruik van springstoffen te regelen. Het vervangt hierbij verscheidene koninklijke en ministeriële besluiten die door artikel 93 van het ontwerp worden opgeheven.

¹ Zie hierover: *Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving*, 2021, I.E.2, blz. 17 e.v. (raadpleegbaar op www.raadvanstate.be > Procedure > Wetgeving).

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

A. Technische voorschriften en dienstenrichtlijn

5.1. Het ontwerp werd meegedeeld aan de Europese Commissie op 8 januari 2021 met toepassing van artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’. De wachtermijn die de steller van het ontwerp overeenkomstig artikel 6, lid 1, van de voornoemde richtlijn in acht moet nemen vooraleer hij het ontwerp mag aannemen, eindigt op 9 april 2021.

5.2. Met deze mededeling overeenkomstig richtlijn (EU) 2015/1535 wordt tevens voldaan aan de kennisgevingsverplichtingen overeenkomstig richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.²

B. Advies inspecteur van Financiën en begrotingsakkoord

6. Aan de gemachtigde werd gevraagd om een kopie te bezorgen van het advies van de inspecteur van Financiën en van het akkoord van de minister van Begroting.

Hierop antwoordde hij:

“L’avis de l’IF et l’accord du Ministre du Budget n’ont pas été demandé car il n’y a pas d’impact budgétaire ou financier.”

Deze zienswijze kan echter niet worden bijgevalen.

Overeenkomstig artikel 32, derde lid, 2°, van de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’ moeten immers de ontwerpen van koninklijk besluit waardoor “rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan” aan de voorafgaande akkoordbevinding van de minister van Begroting worden voorgelegd. Voorts dienen overeenkomstig artikel 14, 2°, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole’ “de voorstellen waarvan de verwezenlijking rechtstreeks of onrechtstreeks een financiële weerslag kan hebben” voor voorafgaand advies te worden voorgelegd aan de inspecteurs van Financiën.

² Artikel 15, lid 7, alinea 3, van richtlijn 2006/123/EG.

Het thans om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit vormt een volledig nieuw reglementair kader inzake de opslag, de fabricatie, het transport, de afgifte en het gebruik van springstoffen, waarbij uitgebreide taken en opdrachten worden toegewezen aan onder meer de minister van Economie en de algemene directie Kwaliteit en Veiligheid van de federale overheidsdienst Economie, K.M.O, Middenstand en Energie. Daarbij zullen vergunningsaanvragen moeten worden behandeld, technische nota's worden opgesteld, registers worden opgezet en bijgehouden, er zal toezicht worden uitgeoefend, en zo meer.

De Raad van State beschikt niet over de nodige gegevens aan de hand waarvan hij zou kunnen beoordelen of de uitvoering van het nieuw ontworpen reglementaire kader voor de betrokken administraties een grotere of kleinere budgettaire weerslag zal hebben dan de uitvoering van het huidige reglementaire kader, maar het lijkt buiten kijf te staan dat de uitvoering van het nieuwe reglementaire kader “rechtstreeks of onrechtstreeks een financiële weerslag kan hebben” en dat hierdoor “rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan”.

Het ontwerp moet bijgevolg in elk geval worden voorgelegd aan het voorafgaande advies van de inspecteur van Financiën en het zal vervolgens mogelijk ook aan de voorafgaande akkoordbevinding van de minister van Begroting moeten worden onderworpen.

C. Effectieve raadpleging van de betrokken partijen overeenkomstig artikel IX.4 van het Wetboek van economisch recht

7. Het voorliggende ontwerp zoekt deels rechtsgrond in artikel IX.4, § 1, eerste lid, van het Wetboek van economisch recht (hierna: WER).

Artikel IX.4, § 1, WER maakt de aanwending van de machtiging die het aan de Koning verleent, afhankelijk van het vervuld zijn van de volgende voorafgaande vormvereiste:

“De minister of zijn gemachtigde raadpleegt voor elk ontwerp van besluit ter uitvoering van deze paragraaf een vertegenwoordiging van de sector van de betrokken producten of diensten, van de consumentenorganisaties en, in voorkomend geval, de werknemersorganisaties.

De raadpleging kan gebeuren via een adviesaanvraag aan de bijzondere raadgevende commissie Verbruik. De minister of zijn gemachtigde bepaalt de termijn binnen dewelke het advies moet gegeven worden. Deze termijn mag niet minder bedragen dan twee maanden. Na deze termijn is het advies van de Commissie niet meer vereist voor zover een raadpleging plaatsvindt zoals bepaald in het vorige lid.”³

Gevraagd naar de stukken waaruit blijkt dat deze voorafgaande vormvereiste werd vervuld, heeft de gemachtigde geen dergelijke stukken bezorgd. Hij verklaarde evenwel:

“Les représentants tant du secteur, des consommateurs, des pompiers, des villes et communes, des Régions, des gouverneurs que des services compétents ont été invités aux réunion Forum Explosifs.

³ Artikel IX.4, § 1, tweede en derde lid, WER.

Les invitations et échanges d'informations se sont déroulés par écrit et par voie électronique.

Lors de ces réunions ces représentants ont eu la possibilité de s'exprimer. Chaque avancement sur le projet leur a été notifié par écrit et leurs remarques/suggestions analysées.

L'association de consommateur belge (Test-Achats), la fédération belge du commerce et des services (COMEOS), l'association des villes et communes (UVCW-VVSG-AVCB), la fédération de l'industrie extractive en Belgique (FEDIEX), le groupement belge de l'Energie explosive (GBEE), l'union nationale de l'armurerie, de la chasse et du tir (UNACT), la fédération des entreprises de gestion de l'environnement (FEBEM-FEGE), le groupement des Artificiers et Pyrotechniciens de Spectacle (GAPS) ont notamment été consultés.

Aucune consultation n'a été faite avec les organisations représentant les travailleurs."

Over het zogenaamde "Forum Explosifs" gaf hij nog de volgende nadere toelichting:

"La révision de la réglementation relative aux explosifs s'est faite en concertation avec l'industrie, les fédérations, les autorités régionales, les autorités locales et les gouverneurs.

Cette concertation, qui a permis d'aboutir à ce projet, s'est déroulée par le biais de réunions et d'échanges réalisés dans le cadre du 'Forum Explosifs' entre 2017 et 2019.

Ces intéressés ont examiné les propositions et fait part de leurs commentaires et de leurs préoccupations.

Après examen de ces commentaires, des modifications ont été apportées et sont maintenant prises en compte dans les projets proposés."

Uit de memorie van toelichting bij artikel IX.4 WER blijkt de bezorgdheid van de wetgever voor de "effectieve raadpleging van de betrokken partijen".⁴ In de mate dat de minister reeds afdoende overleg met de betrokken partijen heeft gepleegd, wordt een bijkomende formele adviesaanvraag bij de bijzondere raadgevende commissie Verbruik niet meer verplicht geacht.⁵

Volgens de zo-even aangehaalde toelichting van de gemachtigde, zou het ontwerp het voorwerp hebben uitgemaakt van intens overleg met verschillende betrokken partijen, maar niet met de werknemersorganisaties. In de door de gemachtigde verstrekte nadere toelichting bij de ontworpen regeling – onder meer over de overeenstemming van het ontwerp met de bevoegdheidverdelende regels – wordt nochtans herhaaldelijk benadrukt dat de hoofddoelstelling van het ontwerp de arbeidsbescherming is. De werknemersorganisaties zijn direct betrokken partijen bij het ontwerpen van regels inzake arbeidsbescherming.

Het thans voorliggende ontwerp dient bijgevolg overeenkomstig artikel IX.4, § 1, tweede lid, WER nog het voorwerp uit te maken van overleg met de werknemersorganisaties.

⁴ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2610/001, 10-12.

⁵ *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2610/001, 10.

D. Advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit

8. Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van diezelfde verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met de verwerking van persoonsgegevens.

Verschillende bepalingen van het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens (bijvoorbeeld de artikelen 9, 10, 27, 33, 35, 50, 54, 55, 57, 59, 71, 72, 79-80).

Op de vraag naar een kopie van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, antwoordde de gemachtigde:

“L’autorité de protection de données n’a pas été consultée.

Les données traitées sont les données concernant les entreprises.

Les coordonnées visées doivent permett[re] l’identification (nom - numéro d’entreprise).

Le seul cas où il s’agirait d’une personne physique est le cas d’une personne qui détient une arme conformément à la loi sur les armes (8/06/2006) et qui souhaite disposer de la poudre (explosif à usage civil) pour faire du rechargement des cartouches pour son propre usage.

Dans le cas des explosifs à usage civil les opérateurs économiques doivent tenir un fichier contenant l’ensemble des numéros d’identification des explosifs, de même que toute information pertinente, y compris le type d’explosif, le nom de l’entreprise ou de la personne qui en a la garde (directive 2008/43 portant mise en œuvre, en application de la directive 93/15/CEE du Conseil, d’un système d’identification et de traçabilité des explosifs à usage civil).

Dans le cas des explosifs à usage civil⁶, les opérateurs économiques (le fabricant, le mandataire, l’importateur, le distributeur ainsi que toute personne morale ou physique qui intervient dans le stockage, l’utilisation, le transfert, l’importation, l’exportation ou le commerce d’explosifs) possèdent une licence ou une autorisation en vue de la fabrication, du stockage, de l’utilisation, de l’importation, de l’exportation, du transfert (tout déplacement physique d’explosifs à l’intérieur de l’Union à l’exclusion des déplacements réalisés dans un même site) ou du commerce d’explosifs (directive 2014/28 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).

Les registres sont déjà prévus par la réglementation actuelle.”

⁶ Voetnoot 1 in de aangehaalde tekst: “explosifs visés par l’article 2 de l’arrêté royal du 12 avril 2016 concernant la mise à disposition sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil.”

Artikel 4, 1), AVG definieert persoonsgegevens als “alle informatie over een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon”. Als identificeerbaar wordt beschouwd “een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identicator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identicator of van een of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon”. De AVG beoogt aldus de bescherming van persoonsgegevens van natuurlijke personen en in beginsel niet de bescherming van de gegevens van rechtspersonen, behoudens – in dat laatste geval – indien die gegevens wezenlijk terug te brengen zijn tot een natuurlijke persoon, zoals bijvoorbeeld bij een eenmanszaak of wanneer het gaat om gegevens betreffende een individuele bestuurder of een individuele werknemer.⁷

Overeenkomstig artikel I.1, eerste lid, 1°, WER wordt voor de toepassing van het wetboek onder “onderneming”, behoudens andersluidende bepaling, verstaan:

“elk van volgende organisaties:

- (a) iedere natuurlijke persoon die zelfstandig een beroepsactiviteit uitoefent;
- (b) iedere rechtspersoon;
- (c) iedere andere organisatie zonder rechtspersoonlijkheid.

Niettegenstaande het voorgaande zijn geen ondernemingen, behoudens voor zover anders bepaald in de hierna volgende boeken of andere wettelijke bepalingen die in dergelijke toepassing voorzien:

(a) iedere organisatie zonder rechtspersoonlijkheid die geen uitkeringsdoel heeft en die ook in feite geen uitkeringen verricht aan haar leden of aan personen die een beslissende invloed uitoefenen op het beleid van de organisatie;

(b) iedere publiekrechtelijke rechtspersoon die geen goederen of diensten aanbiedt op een markt;

(c) de Federale Staat, de gewesten, de gemeenschappen, de provincies, de hulpverleningszones, de prezones, de Brusselse Agglomeratie, de gemeenten, de meergemeentezones, de binnengemeentelijke territoriale organen, de Franse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.”

Met de term “onderneming” worden derhalve ook natuurlijke personen beoogd. Bovendien hebben sommige bepalingen inzake gegevensverwerking uit het ontwerp niet alleen betrekking op ondernemingen als zodanig, maar ook op natuurlijke personen binnen deze ondernemingen of daarbuiten.⁸

Bijgevolg is de regeling inzake de bescherming van persoonsgegevens wel degelijk van toepassing en moet het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

⁷ Artikel 4, 18), AVG: “‘onderneming’: een natuurlijke persoon of rechtspersoon die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm ervan, met inbegrip van maatschappen en persoonsvennootschappen of verenigingen die regelmatig een economische activiteit uitoefenen”.

⁸ Zie bijvoorbeeld de artikelen 9, § 7, 1°, 10, § 1, 1°, 50, 59, 71, vijfde lid, 6° en 7°, en 80 van het ontwerp.

E. Overleg met en betrokkenheid van de gewestregeringen

9.1.1. Het ontwerp regelt tevens het transport (met inbegrip van elke verplaatsing) van springstoffen. Dat transport betreft zowel het vervoer over de weg, over het water, per spoor als per vliegtuig.

9.1.2. Wat het vervoer over waterwegen betreft, kan dit worden ingepast in een uitdrukkelijk aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid voor de regelgeving inzake het vervoer van ontplofbare stoffen, als uitzondering op de principiële gewestbevoegdheid voor de politie over het verkeer op waterwegen. Artikel 6, § 1, X, eerste lid, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) bepaalt immers dat de gewesten bevoegd zijn voor “de regels van politie over het verkeer op waterwegen, met uitsluiting van de regelgeving inzake [...] het vervoer van ontplofbare stoffen”. Overeenkomstig artikel 6, § 3bis, 6°, BWHI is de uitoefening van deze bevoegdheden onderworpen aan een overlegverplichting tussen de betrokken gewestregering en de betrokken federale overheid.

9.1.3. Wat het vervoer over de weg betreft, gaat het om een uitdrukkelijk aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid om aanvullende regels op te leggen voor “het vervoer van explosieven”, als uitzondering op de principiële gewestbevoegdheid voor “de reglementering inzake het vervoer van gevaarlijke goederen en uitzonderlijk vervoer over de weg” op grond van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI. Vóór de zesde staatshervorming behoorde deze laatstgenoemde aangelegenheid deels tot de bevoegdheid van de gewesten, namelijk wat de bescherming van de infrastructuur betreft, en deels tot de bevoegdheid van de federale overheid, namelijk wat de wegverkeerspolitie betreft. Dat laatste onderdeel maakt het voorwerp uit van de bevoegdheidsoverdracht en het bevoegdheidsvoorbehoud van artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI. De uitdrukkelijk aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden overeenkomstig artikel 6, § 1, X, eerste lid, 13°, BWHI maken bijgevolg een onderdeel uit van de federale bevoegdheid inzake wegverkeerspolitie. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, BWHI moet de federale overheid de gewestregeringen betrekken bij “het ontwerpen van de regels van de algemene politie met uitzondering van de regels van politie over het verkeer op waterwegen bedoeld in § 1, X, 10°, en de reglementering op het verkeer en vervoer, alsook van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen”.

9.1.4. Overeenkomstig artikel 6, § 4, 4°, BWHI dient de federale overheid de gewestregeringen te betrekken bij “het ontwerpen van de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden”.

9.2.1. Op de vraag om een kopie te bezorgen van de stukken waaruit blijkt dat de voormelde overleg- en betrokkenheidsverplichtingen ten aanzien van de gewestregeringen werden vervuld, antwoordde de gemachtigde:

“Les autorités régionales ont été consultées dans le cadre du forum.”

Hij verwijst daarmee naar het “Forum Explosifs” zoals hiervóór nader toegelicht
sub 7.

Dat zogenaamde “Forum Explosifs” beantwoordt evenwel niet aan de verplichting van overleg met en betrokkenheid van de gewestregeringen zoals voorgeschreven door artikel 6, § 3bis, 6°, en artikel 6, § 4, 3° en 4°, BWHI.

9.2.2. De wijze waarop de betrokkenheid die is voorgeschreven door artikel 6, § 4, 3° en 4°, BWHI moet worden vervuld, heeft het voorwerp uitgemaakt van bijzondere afspraken tussen de federale overheid en de gewesten die zijn neergelegd in het protocol van 24 april 2001 ‘tot regeling van de betrokkenheid van de Gewestregeringen bij het ontwerpen van de regels van de algemene politie en de reglementering op het verkeer en vervoer en van de technische voorschriften inzake verkeers- en vervoermiddelen, alsook bij het ontwerpen van de regels betreffende de organisatie en de uitwerking van de veiligheid van het luchtverkeer op de regionale luchthavens en de openbare vliegvelden’.⁹

Overeenkomstig artikel 2 van dat protocol dient de federale regering het ontwerp, met vermelding van het protocol, te versturen naar de Ministers-presidenten van de gewestregeringen, alsook naar de bevoegde ministers. Overeenkomstig artikel 3, eerste lid, engageren de gewesten zich, in de mate dat zij betrokken waren bij de voorbereiding van het ontwerp,¹⁰ om schriftelijk te antwoorden binnen een termijn van dertig kalenderdagen vanaf de ontvangst van het ontwerp, hetzij met een akkoord, hetzij door opmerkingen te formuleren. Indien de gewestregeringen niet akkoord gaan met het betrokken ontwerp, hebben zij de mogelijkheid om binnen de vermelde termijn het verzoek te formuleren om behandeling van het ontwerp in het Overlegcomité of binnen de bevoegde interministeriële conferentie.

9.2.3. De overlegverplichting overeenkomstig artikel 6, § 3bis, 6°, BWHI valt niet onder het toepassingsgebied van het protocol van 24 april 2001. Bijgevolg zijn hierop de gemene regels van toepassing voor de overleg- en samenwerkingsverplichtingen voorgeschreven door de BWHI.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft eerder reeds opgemerkt dat op de overlegverplichting waarin artikel 6, § 3bis, 6°, BWHI voorziet, het protocol van 6 juli 2005 ‘tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen’¹¹ van toepassing is.¹²

⁹ BS 19 september 2001.

¹⁰ Artikel 3, tweede tot vierde lid, bepaalt:

“Wanneer zij niet betrokken werden verbinden de Gewestregeringen zich schriftelijk te antwoorden binnen een termijn van 60 kalenderdagen.

Onder betrokkenheid wordt verstaan elke vorm van contact tussen de initiatiefnemende federale administratie en de bevoegde gewestelijke administraties en elke vorm van contact tussen de bevoegde federale minister en zijn bevoegde gewestelijke collega’s bij de voorbereiding van het betrokken ontwerp van regelgevende tekst.

Deze betrokkenheid wordt bewezen aan de hand van briefwisseling tussen de partners en/of aan de hand van notulen van vergaderingen.”

¹¹ Te raadplegen op: <https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/D4.3.pdf>.

¹² Adv.RvS 66.968/3 van 27 februari 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 4 september 2020 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 mei 2018 tot aanpassing van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang’ (randnummer 2.4).

Artikel 6 van het protocol van 6 juli 2005 bepaalt:

“Het overleg tussen de Federale Regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en de betrokkenheid van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen bij de beslissingen van de Federale Regering, voorgeschreven door de wetten tot hervorming der instellingen of door andere wets- of reglementaire bepalingen hebben plaats, naargelang het geval, binnen het Overlegcomité of binnen elke bevoegde interministeriële conferentie¹³.

Voorafgaand aan de vergadering van het Overlegcomité of van de betrokken interministeriële conferentie, maakt het betrokken lid van de Federale Regering aan de Gemeenschaps- of Gewestregeringen het voorontwerp of ontwerp van tekst samen met alle nuttige documenten, waarover zij een standpunt zullen innemen, over.

Eén (of meer) voorbereidende vergadering(en) of een werkgroep *ad hoc* vindt (vinden) plaats, tijdens dewelke het voorontwerp of ontwerp wordt besproken.

Vervolgens delen de Gemeenschaps- of Gewestregeringen hun standpunten mee.

Het Overlegcomité of de betrokken interministeriële conferentie vergadert op zijn beurt om over te gaan tot een laatste gedachtewisseling.”

Bijgevolg moet het overleg in dit geval overeenkomstig de voormelde procedure worden gevoerd.¹⁴ Dit betekent dat het Overlegcomité (of een interministeriële conferentie) daartoe een vergadering over het ontwerp moet beleggen.

9.2.4. De steller van de adviesaanvraag kan ervoor opteren om gemakkelijkschalve de overleg- en betrokkenheidsprocedure samen te laten verlopen in de schoot van het Overlegcomité (of een interministeriële conferentie), door voor de betrokkenheidsverplichting overeenkomstig artikel 6, § 4, 3° en 4°, BWHI niet de bijzondere regels waarin is voorzien in het Protocol van 24 april 2001 toe te passen, maar wel de gemene regels van het Protocol van 6 juli 2005 (maar niet *vice versa*).

¹³ Voetnoot in de aangehaalde tekst: “Volgens een vaste adviespraktijk van de Raad van State: ‘De procedure ter zake van het betrekken van de Gewestregeringen kan niet beperkt worden tot een vergadering van het Overlegcomité waaraan alleen bepaalde leden van de betrokken Regeringen deelnemen; zij moet bestaan in gedachtewisselingen over een vooraf aan die Regeringen toegezonden tekst waarover deze, als zodanig en met kennis van zaken, de gelegenheid moeten krijgen zich uit te spreken. De procedure ter zake van het betrekken van de Gewestenregeringen zou uitgehold worden indien zij slechts het gevolg was van een instemming van vertegenwoordigers van de Regeringen met het document waarin alleen maar wordt verklaard dat die procedure heeft plaatsgehad.’ (advies L.25.784/9 van 6 januari 1997).”

¹⁴ Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof vloeit voort dat ofschoon een protocol zoals dat van 6 juli 2005 niet als dusdanig deel uitmaakt van de regels die door of krachtens de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, de bepalingen ervan de basisbeginselen preciseren van het overleg, dat zelf wel onderdeel vormt van de voormelde regels: GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.8.3.

9.2.5. Ten slotte moet worden benadrukt dat ter gelegenheid van de zesde staatshervorming de betrokkenheidsverplichting waarin door artikel 6, § 4, 3°, BWHI is voorzien voor regels inzake wegverkeerspolitie, de rol van de gewesten werd versterkt. Het aan deze bepaling toegevoegde tweede lid luidt immers: “Indien, wat de opstelling van de politieregels voor het wegverkeer betreft, in het kader van deze betrokkenheid een ongunstig advies wordt uitgebracht door een van de betrokken regeringen, organiseert de bevoegde federale overheid een interministeriële conferentie alvorens een beslissing te nemen. Bij gebrek aan een akkoord, neemt de federale Ministerraad de uiteindelijke beslissing”.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er reeds op gewezen dat uit deze versterkte betrokkenheidsprocedure voortvloeit dat de federale overheid een ontwerp niet voor advies aan de afdeling Wetgeving kan voorleggen vooraleer de volledige – versterkte – betrokkenheidsprocedure werd doorlopen. Om advies gevraagd over een ontwerp van koninklijk besluit waarover een gewestregering een ongunstig advies had uitgebracht, merkte de Raad van State, afdeling Wetgeving, also op:¹⁵

“5. Uit artikel 6, § 4, 3°, eerste en tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vloeit voort dat de federale overheid geen beslissing kan nemen ten aanzien van bepalingen waarover een of meerdere gewestregeringen na de procedure van inspraak¹⁶ een ongunstig advies hebben uitgebracht, zonder dat een interministeriële conferentie die bepalingen heeft onderzocht en daarover een akkoord heeft bereikt, of, bij ontstentenis van een dergelijk akkoord, zonder dat die bepalingen door de federale Ministerraad zijn aangenomen.¹⁷

Daaruit volgt dat eerst de bovenvermelde procedure moet worden gevolgd voor de bepalingen van het ontwerp waarover de Vlaamse Regering een ongunstig advies heeft uitgebracht, waaronder artikel 12 dat in de adviesaanvraag in het bijzonder wordt vermeld.

6. Naar aanleiding van een vraag hierover, heeft de gemachtigde ambtenaar bevestigd dat die procedure tot op heden niet is gevolgd.

¹⁵ Adv.RvS 57.641/VR van 7 juli 2015 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 23 maart 1998 betreffende het rijbewijs, het koninklijk besluit van 10 juli 2006 betreffende het rijbewijs voor voertuigen van categorie B en het koninklijk besluit van 4 mei 2007 betreffende het rijbewijs, de vakbekwaamheid en de nascholing van bestuurders van de categorieën C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E’.

¹⁶ Voetnoot 2 in de aangehaalde tekst: “In dat verband moet worden opgemerkt dat de procedure van inspraak van de gewestregeringen bij het uitwerken van regels meer vereist dan de loutere raadpleging van die regeringen. De afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft het volgende opgemerkt in verband met de procedure van inspraak die is ingesteld bij artikel 6, § 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, zoals het gold vóór de wijziging aangebracht bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’: ‘het betrekken van een orgaan bij het ontwerpen van een reglement (houdt) niet alleen de handeling van het ontvangen en het onderzoeken van eventuele suggesties in (...), maar tevens de handeling van beraadslaging ermee, dat wil zeggen op zijn minst het uiteenzetten aan dat orgaan, vooraleer de beslissing wordt genomen, van de redenen waarom het niet dienstig geacht wordt in te gaan op die suggesties, indien het geval zich voordoet, zodat dat orgaan de garantie krijgt dat zijn standpunt niet zonder aanvaardbare reden zal worden van de hand gewezen’ (arrest Waals Gewest, nr. 31.587 van 14 december 1988) (...)’ (RvS 20 juni 2005, nr. 146.259, Waals Gewest).”

¹⁷ Voetnoot 3 in de aangehaalde tekst: “Zie D. Van Eeckhoutte, ‘De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheidsbeleid’, in A. Alen e.a. (uitg.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, p. 457-461, nr. 6, noot 10.”

7. Het ontwerp van koninklijk besluit dat aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd, kan in dit stadium derhalve niet als definitief worden beschouwd. Het moet immers opnieuw in de interministeriële conferentie worden onderzocht met het oog op het verkrijgen van het akkoord van die drie gewestregeringen over de definitieve tekst ervan, en bij ontstentenis van een dergelijk akkoord, het overleg in de Ministerraad. Wanneer een federale bepaling voorschrijft dat over een ontwerp van koninklijk besluit in de Ministerraad moet worden overlegd, moet dat overleg volgens de vaste adviespraktijk hebben plaatsgehad voordat het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State kan worden gevraagd, omdat anders de adviesaanvraag niet-ontvankelijk is.¹⁸ Dezelfde conclusie dringt zich op wanneer het overleg in de Ministerraad voorwaardelijk is voorgeschreven en het op het ogenblik waarop de afdeling Wetgeving wordt geadieerd niet vaststaat dat dat overleg over de handeling waarop de aanvraag betrekking heeft, niet vereist is.

De adiëring van de Raad van State is dan ook voorbarig en de adviesaanvraag is bijgevolg niet-ontvankelijk.”

Deze opmerking geldt des te meer wanneer, zoals in dit geval, het ontwerp nog niet werd overgelegd aan de gewesten in het kader van een betrokkenheidsprocedure overeenkomstig artikel 6, § 4, 3°, BWHI.

F. Besluit

10. Uit wat voorafgaat blijkt dat nog verschillende voorafgaande vormvereisten moeten worden vervuld, naar aanleiding waarvan nog wezenlijke aanpassingen van het ontworpen besluit mogelijk of noodzakelijk kunnen blijken.

De vaststelling dat het voorafgaande advies van de inspectie van Financiën nog dient te worden verleend, evenals desgevallend het akkoord van de minister die bevoegd is voor de begroting, dat nog overleg moet worden gepleegd met de werknemersorganisaties, dat de federale Gegevensbeschermingsautoriteit nog moet worden geraadpleegd en dat de verplichting van overleg met en betrokkenheid van de gewestregeringen nog niet werd vervuld, terwijl het ontwerp zich op een terrein begeeft waarop tal van bevoegdheidsvragen kunnen rijzen, leidt tot het besluit dat de thans voorliggende adviesaanvraag voorbarig is.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, zal om die reden het om advies voorgelegde ontwerp niet aan een tekstonderzoek onderwerpen. Indien na het vervullen van de voorgeschreven vormvereisten het ontwerp – al dan niet nog aangepast – in de vereiste staat is om door de afdeling Wetgeving te kunnen worden onderzocht, zal het door de steller ervan daartoe opnieuw aan de Raad van State moeten worden voorgelegd.

¹⁸ Voetnoot 4 in de aangehaalde tekst: “*Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab ‘Wetgevingstechniek’, aanbeveling 249.1; Vademecum adviesprocedure voor de afdeling wetgeving, www.raadvst-consetat.be, tabs. ‘Procedure’, ‘Wetgeving’ en ‘hier’, 16; jaarverslag 2008-2009 van de Raad van State, www.raadvst-consetat.be, tab ‘De instelling’, 44.”

In afwachting geeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, aan de steller van het ontwerp alvast ter overweging om een solide wettelijke rechtsgrond te laten uitwerken die het ontworpen besluit en de regelgevingsketen die hij in deze aangelegenheid beoogt uit te bouwen, deugdelijk vermag te ondersteunen.

*

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.

*

OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES

2. Le 19 janvier 2021, le Conseil d'État a été saisi d'une demande d'avis sur le projet d'arrêté royal actuellement examiné, ainsi que sur quatre projets d'arrêtés ministériels qui entendent donner exécution à cet arrêté royal. Bien que la demande d'avis sur le projet d'arrêté royal mentionne que « des documents utiles pour l'examen du texte soumis » ont été joints, tout complément d'information ou toute précision à ce sujet faisait défaut. Un exposé élémentaire du cadre juridique en projet, un tableau des fondements juridiques et une copie des formalités préalables accomplies n'ont été transmis que les 26 et 27 janvier 2021 à la demande des auditeurs rapporteurs. Un tel procédé rend malaisé l'examen du Conseil d'État qui, en tout état de cause, ne dispose que d'un délai limité pour examiner pareil cadre réglementaire nouveau, global et complexe.

C'est pour cette raison que le Conseil d'État insiste pour que l'auteur de la demande d'avis constitue dans le futur le dossier avec le soin nécessaire avant d'envoyer sa demande au Conseil d'État ¹.

3. Compte tenu du fait que l'auteur du projet souhaite en l'occurrence mettre en place un cadre réglementaire entièrement nouveau, il serait bien avisé de joindre au projet un rapport au Roi, qui serait ensuite publié au *Moniteur belge* en même temps que l'arrêté et l'avis du Conseil d'État. Dans pareil rapport, il peut préciser le contexte de la réglementation en projet et son objectif, et également justifier son contenu lorsque cela s'avère nécessaire.

PORTÉE DU PROJET

4. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler le stockage, la fabrication, le transport, la cession et l'emploi des explosifs. Il remplace à cet égard différents arrêtés royaux et ministériels que l'article 93 du projet abroge.

¹ Voir à ce sujet : *Vade-mecum sur la procédure d'avis devant la section de législation*, 2021, I.E.2, pp. 17 et suivantes (à consulter sur www.conseildetat.be > Procédure > Section de législation).

FORMALITÉS PRÉALABLES

A. Prescriptions techniques et directive « services »

5.1. Le projet a été communiqué à la Commission européenne le 8 janvier 2021, en application de l'article 5, paragraphe 1, de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 'prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information'. Conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la directive précitée, le délai d'attente que l'auteur du projet est tenu de respecter avant de pouvoir adopter le projet se termine le 9 avril 2021.

5.2. En faisant cette communication conformément à la directive (UE) 2015/1535, il est également satisfait aux obligations de notification conformément à la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur'².

B. Avis de l'inspecteur des Finances et accord budgétaire

6. Il a été demandé au délégué de transmettre une copie de l'avis de l'inspecteur des Finances et de l'accord du Ministre du Budget.

Il a répondu en ces termes :

« L'avis de l'IF et l'accord du Ministre du Budget n'ont pas été demandé[s] car il n'y a pas d'impact budgétaire ou financier ».

On ne peut cependant pas se rallier à ce point de vue.

En effet, conformément à l'article 32, alinéa 3, 2°, de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral', les projets d'arrêté royal « qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles » sont soumis à l'accord préalable du Ministre du Budget. Par ailleurs, conformément à l'article 14, 2°, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 'relatif au contrôle administratif et budgétaire', « les propositions dont la réalisation est de nature à entraîner une répercussion financière directe ou indirecte » doivent être soumises, pour avis préalable, aux inspecteurs des Finances.

Le projet d'arrêté royal actuellement soumis pour avis constitue un cadre réglementaire entièrement nouveau en matière de stockage, de fabrication, de transport, de cession et d'emploi des explosifs, qui attribue des tâches et missions étendues, notamment, au ministre de l'Économie et à la direction générale Qualité et Sécurité du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie. À cet égard, des demandes d'autorisation devront être traitées, des notes techniques devront être rédigées, des registres devront être établis et tenus, une surveillance devra être exercée, etc.

² Article 15, paragraphe 7, troisième alinéa, de la directive 2006/123/CE.

Le Conseil d'État ne dispose pas des éléments nécessaires qui lui permettraient d'apprécier si l'exécution du nouveau cadre réglementaire en projet aura pour les administrations concernées un impact budgétaire supérieur ou inférieur à celui de l'exécution du cadre réglementaire actuel, mais il ne fait aucun doute, semble-t-il, que l'exécution du nouveau cadre réglementaire « est de nature à entraîner une répercussion financière directe ou indirecte » et que de ce fait elle est « directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles ».

Par conséquent, le projet doit en tout cas être soumis à l'avis préalable de l'inspecteur des Finances et, ensuite, devra probablement aussi être soumis à l'accord préalable du Ministre du Budget.

C. Consultation effective des parties concernées conformément à l'article IX.4 du Code de droit économique

7. Le fondement juridique du projet à l'examen est en partie recherché dans l'article IX.4, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Code de droit économique (ci-après : CDE).

L'article IX.4, § 1^{er}, du CDE, subordonne le recours à l'habilitation qu'il confère au Roi à l'accomplissement de la formalité préalable suivante :

« Le ministre ou son délégué consulte pour chaque projet d'arrêté pris en exécution du présent paragraphe une représentation du secteur des produits ou services concernés, des organisations de consommateurs et, le cas échéant, des organisations de travailleurs.

Cette consultation peut se dérouler via une demande d'avis adressée à la Commission consultative spéciale Consommation. Le ministre ou son délégué fixe le délai dans lequel l'avis doit être donné. Ce délai ne peut pas être inférieur à deux mois. Passé ce délai, l'avis de la Commission n'est plus requis pour autant qu'une consultation ait lieu comme prévu à l'alinéa précédent »³.

Invité à fournir les pièces attestant de l'accomplissement de cette formalité préalable, le délégué n'a pas transmis de telles pièces. Il a toutefois déclaré :

« Les représentants tant du secteur, des consommateurs, des pompiers, des villes et communes, des Régions, des gouverneurs que des services compétents ont été invités aux réunion Forum Explosifs.

Les invitations et échanges d'informations se sont déroulés par écrit et par voie électronique.

Lors de ces réunions ces représentants ont eu la possibilité de s'exprimer. Chaque avancement sur le projet leur a été notifié par écrit et leurs remarques/suggestions analysées.

L'association de consommateur belge (Test-Achats), la fédération belge du commerce et des services (COMEOS), l'association des villes et communes (UVCW-VVSG-AVCB), la fédération de l'industrie extractive en Belgique (FEDIEX), le groupement belge de l'Energie explosive (GBEE), l'union nationale de l'armurerie, de la

³ Article IX.4, § 1^{er}, alinéas 2 et 3, CDE.

chasse et du tir (UNACT), la fédération des entreprises de gestion de l'environnement (FEBEM-FEGE), le groupement des Artificiers et Pyrotechniciens de Spectacle (GAPS) ont notamment été consultés.

Aucune consultation n'a été faite avec les organisations représentant les travailleurs ».

À propos du « Forum Explosifs », il a encore donné les précisions suivantes :

« La révision de la réglementation relative aux explosifs s'est faite en concertation avec l'industrie, les fédérations, les autorités régionales, les autorités locales et les gouverneurs.

Cette concertation, qui a permis d'aboutir à ce projet, s'est déroulée par le biais de réunions et d'échanges réalisés dans le cadre du 'Forum Explosifs' entre 2017 et 2019.

Ces intéressés ont examiné les propositions et fait part de leurs commentaires et de leurs préoccupations.

Après examen de ces commentaires, des modifications ont été apportées et sont maintenant prises en compte dans les projets proposés ».

La préoccupation du législateur concernant la « consultation effective des parties concernées »⁴ ressort de l'exposé des motifs consacré à l'article IX.4. du CDE. Dans la mesure où le ministre a déjà eu suffisamment de concertations avec les parties concernées, une demande d'avis formelle supplémentaire à la Commission de la Sécurité des Consommateurs n'est plus réputée obligatoire⁵.

Selon les explications du délégué reproduites ci-dessus, le projet aurait fait l'objet d'une intense concertation avec différentes parties concernées, mais pas avec les organisations représentatives des travailleurs. Or, les précisions fournies par le délégué à propos de la réglementation en projet – notamment sur la conformité du projet avec les règles répartitrices de compétences –, soulignent à plusieurs reprises que l'objectif principal du projet est la protection du travail. Les organisations représentatives des travailleurs sont des parties directement associées à l'élaboration de règles relatives à la protection du travail.

Par conséquent, conformément à l'article IX.4, § 1^{er}, alinéa 2, du CDE, le projet actuellement examiné doit encore faire l'objet d'une concertation avec les organisations représentatives des travailleurs.

D. Avis de l'Autorité de protection des données

8. L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive n° 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)' (ci-après : RGPD), combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce même règlement, impose

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2610/001, pp. 10-12.

⁵ *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2610/001, p. 10.

l'obligation de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données, visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement de données à caractère personnel.

Plusieurs dispositions du projet d'arrêté royal soumis pour avis concernent le traitement de données à caractère personnel (par exemple les articles 9, 10, 27, 33, 35, 50, 54, 55, 57, 59, 71, 72, 79-80).

Invité à produire une copie de l'avis de l'Autorité de protection des données, le délégué a répondu :

« L'autorité de protection de données n'a pas été consultée.

Les données traitées sont les données concernant les entreprises.

Les coordonnées visées doivent permett[re] l'identification (nom – numéro d'entreprise).

Le seul cas où il s'agirait d'une personne physique est le cas d'une personne qui détient une arme conformément à la loi sur les armes (8/06/2006) et qui souhaite disposer de la poudre (explosif à usage civil) pour faire du rechargement des cartouches pour son propre usage.

Dans le cas des explosifs à usage civil les opérateurs économiques doivent tenir un fichier contenant l'ensemble des numéros d'identification des explosifs, de même que toute information pertinente, y compris le type d'explosif, le nom de l'entreprise ou de la personne qui en a la garde (directive 2008/43 portant mise en œuvre, en application de la directive 93/15/CEE du Conseil, d'un système d'identification et de traçabilité des explosifs à usage civil).

Dans le cas des explosifs à usage civil⁶, les opérateurs économiques (le fabricant, le mandataire, l'importateur, le distributeur ainsi que toute personne morale ou physique qui intervient dans le stockage, l'utilisation, le transfert, l'importation, l'exportation ou le commerce d'explosifs) possèdent une licence ou une autorisation en vue de la fabrication, du stockage, de l'utilisation, de l'importation, de l'exportation, du transfert (tout déplacement physique d'explosifs à l'intérieur de l'Union à l'exclusion des déplacements réalisés dans un même site) ou du commerce d'explosifs (directive 2014/28 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).

Les registres sont déjà prévus par la réglementation actuelle ».

L'article 4, 1), du RGPD, définit les données à caractère personnel comme « toute information se rapportant à une personne physique identifiée ou identifiable ». Est réputée être une personne physique identifiable « une personne physique qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un identifiant, tel qu'un nom, un numéro d'identification, des données de localisation, un identifiant en ligne, ou à un ou plusieurs éléments spécifiques propres à son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale ». Le RGPD vise ainsi la protection des données à caractère

⁶ Note 1 du texte cité : « explosifs visés par l'article 2 de l'arrêté royal du 12 avril 2016 concernant la mise à disposition sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil ».

personnel de personnes physiques et en principe pas la protection des données de personnes morales, sauf – dans ce dernier cas – si ces données se rapportent essentiellement à une personne physique, comme par exemple dans le cas d'une entreprise individuelle ou lorsqu'il s'agit de données relatives à un administrateur individuel ou un travailleur individuel ⁷.

L'article I.1, alinéa 1^{er}, 1°, du CDE prévoit que, sauf disposition contraire, pour l'application du Code, on entend par « entreprise » :

« chacune des organisations suivantes :

(a) toute personne physique qui exerce une activité professionnelle à titre indépendant ;

(b) toute personne morale ;

(c) toute autre organisation sans personnalité juridique.

Nonobstant ce qui précède, ne sont pas des entreprises, sauf s'il en est disposé autrement dans les livres ci-dessous ou d'autres dispositions légales prévoyant une telle application :

(a) toute organisation sans personnalité juridique qui ne poursuit pas de but de distribution et qui ne procède effectivement pas à une distribution à ses membres ou à des personnes qui exercent une influence décisive sur la politique de l'organisation ;

(b) toute personne morale de droit public qui ne propose pas de biens ou services sur un marché ;

(c) l'État fédéral, les régions, les communautés, les provinces, les zones de secours, les prézones, l'Agglomération bruxelloise, les communes, les zones pluricommunales, les organes territoriaux intracommunaux, la Commission communautaire française, la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire commune et les centres publics d'action sociale ».

Le mot « entreprise » vise dès lors également les personnes physiques. En outre, certaines dispositions du projet relatives au traitement des données concernent non seulement les entreprises en tant que telles, mais également les personnes physiques au sein de ces entreprises ou en dehors de celles-ci ⁸.

Par conséquent, la réglementation en matière de protection des données à caractère personnel est bel et bien applicable et l'avis de l'Autorité de protection des données doit être recueilli avant que le projet puisse se concrétiser.

E. Concertation et association des gouvernements régionaux

9.1.1. Le projet règle également le transport (y compris tout déplacement) d'explosifs. Ce transport concerne tant le transport par route, par eau, par chemin de fer que par avion.

⁷ Article 4, 18), RGPD : « 'entreprise' : une personne physique ou morale exerçant une activité économique, quelle que soit sa forme juridique, y compris les sociétés de personnes ou les associations qui exercent régulièrement une activité économique ».

⁸ Voir par exemple les articles 9, § 7, 1°, 10, § 1^{er}, 1°, 50, 59, 71, alinéa 5, 6° et 7°, et 80 du projet.

9.1.2. En ce qui concerne le transport par voies navigables, celui-ci peut s'inscrire dans une compétence expressément réservée à l'autorité fédérale pour la réglementation en matière de transport de substances explosives, en tant qu'exception à la compétence régionale de principe en ce qui concerne la police de la navigation sur les voies navigables. L'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (ci-après : LSRI) dispose en effet que les régions sont compétentes pour « les règles de police de la navigation sur les voies navigables, à l'exclusion de la réglementation en matière de [...] transport de matières explosives ». Conformément à l'article 6, § 3bis, 6°, de la LSRI, l'exercice de ces compétences est subordonné à une obligation de concertation associant le gouvernement régional concerné et l'autorité fédérale concernée.

9.1.3. En ce qui concerne le transport par route, il s'agit d'une compétence expressément réservée à l'autorité fédérale l'autorisant à imposer des règles complémentaires pour « le transport d'explosifs », en tant qu'exception à la compétence régionale de principe pour « la réglementation en matière de transport de marchandises dangereuses et de transport exceptionnel par route », sur le fondement de l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 13°, de la LSRI. Avant la Sixième réforme de l'État, cette dernière matière relevait en partie de la compétence des régions, notamment en ce qui concerne la protection des infrastructures, et en partie de la compétence de l'autorité fédérale, notamment en ce qui concerne la police de la circulation routière. Ce dernier élément fait l'objet du transfert de compétence et de la réserve de compétence de l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 13° de la LSRI. Les compétences réservées expressément à l'autorité fédérale conformément à l'article 6, § 1^{er}, X, alinéa 1^{er}, 13°, de la LSRI font par conséquent partie de la compétence fédérale en matière de police de la circulation routière. Conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la LSRI, l'autorité fédérale doit associer les gouvernements régionaux « à l'élaboration des règles de police générale, à l'exception des règles de police de la navigation sur les voies navigables visées au § 1^{er}, X, 10°, et de la réglementation relative aux communications et aux transports, ainsi qu'aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport ».

9.1.4. Conformément à l'article 6, § 4, 4°, de la LSRI, l'autorité fédérale doit associer les gouvernements régionaux, à « l'élaboration des règles relatives à l'organisation et à la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics ».

9.2.1. Invité à transmettre une copie des pièces attestant de l'accomplissement des obligations de concertation et d'association précitées à l'égard des gouvernements régionaux, le délégué a répondu :

« Les autorités régionales ont été consultées dans le cadre du forum ».

Il fait ainsi référence au « Forum Explosifs », évoqué plus amplement ci-dessus au point 7.

Ce que l'on appelle « Forum explosifs » ne répond toutefois pas à l'obligation de concertation et d'association des gouvernements régionaux, prescrite par l'article 6, § 3bis, 6°, et par l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la LSRI.

9.2.2. Les modalités selon lesquelles l'association prescrite par l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la LSRI doit être remplie, a fait l'objet d'accords spécifiques entre l'autorité fédérale et les régions, qui sont inscrits dans le protocole du 24 avril 2001 'régulant l'association des Gouvernements des Régions à l'élaboration des règles de police générale et de la réglementation relatives aux communications et aux transports, aux prescriptions techniques relatives aux moyens de communication et de transport, ainsi qu'aux règles relatives à l'organisation et la mise en œuvre de la sécurité de la circulation aérienne sur les aéroports régionaux et les aérodromes publics' ⁹.

Conformément à l'article 2 de ce protocole, le gouvernement fédéral transmet le projet, en mentionnant le protocole, aux ministres-présidents des gouvernements régionaux et aux ministres compétents. L'article 3, alinéa 1^{er}, prévoit que pour autant qu'elles aient collaboré à la préparation du projet de texte ¹⁰, les régions s'engagent à répondre par écrit dans un délai de 30 jours calendrier à dater de la réception de la demande, soit en marquant leur accord, soit en formulant des observations. Si les gouvernements régionaux ne sont pas d'accord avec le projet en question, ils ont la possibilité de réclamer dans le délai imparti l'évocation du projet au sein du Comité de concertation ou de la conférence interministérielle idoine.

9.2.3. L'obligation de concertation conformément à l'article 6, § 3bis, 6°, de la LSRI ne relève pas du champ d'application du protocole du 24 avril 2001. Ce sont dès lors les règles communes qui s'appliquent en ce qui concerne les obligations de concertation et de collaboration prescrites par la LSRI.

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà observé auparavant qu'en ce qui concerne l'obligation de concertation prévue à l'article 6, § 3bis, 6°, de la LSRI, c'est le protocole du 6 juillet 2005 'régulant les différentes formes de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés et des régions' ¹¹ qui s'applique ¹².

⁹ M.B., 19 septembre 2001.

¹⁰ L'article 3, alinéas 2 à 4, dispose :

« En cas de non collaboration à la préparation du projet de texte, les Gouvernements des Régions s'engagent à répondre par écrit dans un délai de 60 jours calendrier.

Par collaboration à la préparation du projet, on entend toute forme de contact entre l'administration fédérale, qui a pris l'initiative, et les administrations régionales compétentes, ainsi que tout contact entre le ministre fédéral compétent et ses collègues régionaux lors de la préparation du projet de texte.

Cette collaboration est prouvée par des courriers échangés et/ou par des procès-verbaux de réunion ».

¹¹ À consulter sur <https://vlex.be/vid/differentes-collaboration-executifs-30018985>.

¹² Avis C.E. 66.968/3 du 27 février 2020 sur le projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 4 septembre 2020 'tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 mei 2018 tot aanpassing van de regelgeving betreffende het vervoer van gevaarlijke goederen over de binnenwateren aan de wetenschappelijke en technische vooruitgang' (observation 2.4).

L'article 6 du protocole du 6 juillet 2005 dispose :

« La concertation entre le Gouvernement fédéral et les Gouvernements des Communautés et des Régions et l'association de ceux-ci aux décisions du Gouvernement fédéral, prescrites par les lois de réformes institutionnelles ou par d'autres dispositions légales ou réglementaires, ont lieu, selon le cas, au sein du Comité de concertation ou de chaque conférence interministérielle idoïne ¹³.

Préalablement à la réunion du Comité de concertation ou de la conférence interministérielle concernée, le membre concerné du Gouvernement fédéral transmet aux Gouvernements de Communauté ou de Région l'avant-projet ou le projet de texte accompagné des documents utiles, sur lequel ils émettront leur point de vue.

Une (ou des) réunion(s) préparatoire(s) ou un groupe de travail *ad hoc* a (ont) lieu, au cours de laquelle (desquelles) l'avant-projet ou le projet est discuté.

Les Gouvernements de Communauté ou de Région communiquent ensuite leurs points de vue.

Le Comité de concertation ou la conférence interministérielle concernée se réunissent à leur tour pour procéder à un dernier échange de vues ».

Dès lors, la concertation doit en l'espèce avoir lieu conformément à la procédure précitée ¹⁴. Cela signifie que le Comité de concertation (ou une conférence interministérielle) doit organiser à cet effet une réunion sur le projet.

9.2.4. Par souci de facilité, l'auteur de la demande d'avis peut choisir d'organiser simultanément la procédure de concertation et d'association au sein du Comité de concertation (ou d'une conférence interministérielle) en n'appliquant pas, pour l'obligation d'association conformément à l'article 6, § 4, 3° et 4°, de la LSRI, les règles particulières qui sont prévues dans le protocole du 24 avril 2001, mais bien les règles communes du protocole du 6 juillet 2005 (mais pas l'inverse).

9.2.5. Notons enfin que la Sixième réforme de l'État, en ce qui concerne l'obligation d'association prévue à l'article 6, § 4, 3°, de la LSRI pour les règles en matière de police de la circulation routière, a renforcé le rôle des régions. Le deuxième alinéa ajouté à cette disposition s'énonce en effet comme suit : « Pour ce qui concerne l'élaboration des règles de police de la circulation routière, si, dans le cadre de cette association, un avis défavorable est rendu par l'un des gouvernements concernés, l'autorité fédérale compétente réunit une conférence interministérielle avant de prendre sa décision. À défaut d'accord, la décision finale revient au Conseil des ministres fédéral ».

¹³ Note du texte cité : « Suivant une jurisprudence constante du Conseil d'État : 'La procédure d'association ne peut se limiter à une réunion du Comité de concertation à laquelle ne participent que certains membres des gouvernements concernés; elle doit consister en des échanges de vues sur un texte préalablement communiqué à ces gouvernements et sur lequel ceux-ci doivent, en tant que tels et en pleine connaissance de cause, avoir l'occasion de se prononcer. La procédure d'association perdrait sa réalité, si elle ne résultait que d'un assentiment donné par des représentants des gouvernements à l'instrument qui se borne à affirmer que cette procédure a eu lieu' (avis L. 25.784/9 du 6 janvier 1997) ».

¹⁴ Il découle de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que bien qu'un protocole tel que celui du 6 juillet 2005 ne fasse pas partie, en tant que tel, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions, les dispositions de ce protocole précisent les principes de base de la concertation, qui constitue elle-même un élément des règles précitées : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.8.3.

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà souligné qu'il découle de cette procédure d'association renforcée que l'autorité fédérale ne peut soumettre un projet pour avis à la section de législation qu'après avoir suivi la procédure d'association complète et renforcée. Saisi d'un avis sur un projet d'arrêté royal sur lequel un gouvernement régional avait donné un avis défavorable, le Conseil d'État, section de législation, a ainsi observé ¹⁵ :

« 5. Il découle de l'article 6, § 4, 3^o, alinéas 1^{er} et 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 que l'autorité fédérale ne peut prendre de décision à l'égard de dispositions qui, à l'issue de la procédure d'association ¹⁶ des gouvernements de région, ont fait l'objet d'un avis défavorable de la part d'un ou plusieurs de ceux-ci, sans que ces dispositions aient été examinées en conférence interministérielle et fait l'objet d'un accord en son sein ou, à défaut d'un tel accord, sans qu'elles aient été adoptées par le Conseil des Ministres fédéral ¹⁷.

Il en résulte que les dispositions du projet qui ont fait l'objet d'un avis défavorable du Gouvernement flamand, dont l'article 12 qui est spécialement visé par la demande d'avis, doivent d'abord faire l'objet de la procédure susmentionnée.

6. Interrogé sur ce point, le fonctionnaire délégué a confirmé que cette procédure n'a pas été réalisée à ce jour.

7. En conséquence, le projet d'arrêté royal soumis à l'examen de la section de législation ne peut pas, à ce stade, être considéré comme définitif. Il doit, en effet, être réexaminé en conférence interministérielle dans le but d'obtenir l'accord des trois gouvernements de région sur son texte définitif, et, faute d'un tel accord, être délibéré en Conseil des ministres. Il est de jurisprudence constante que, lorsqu'une disposition fédérale prévoit qu'un projet d'arrêté royal doit faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres, il faut que cette délibération ait eu lieu avant de pouvoir demander l'avis de la section de législation du Conseil d'État, à défaut de quoi la demande est irrecevable ¹⁸. La même conclusion s'impose lorsque la délibération en Conseil des ministres est imposée de manière conditionnelle et qu'il n'est pas établi, au moment où la section de législation est saisie, que l'acte faisant l'objet de la demande ne devra pas être soumis à cette délibération.

¹⁵ Avis C.E. 57.641/VR du 7 juillet 2015 sur un projet d'arrêté royal 'modifiant l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire, l'arrêté royal du 10 juillet 2006 relatif au permis de conduire pour les véhicules de catégorie B et l'arrêté royal du 4 mai 2007 relatif au permis de conduire, à l'aptitude professionnelle et à la formation continue des conducteurs de véhicules des catégories C1, C1+E, C, C+E, D1, D1+E, D, D+E'.

¹⁶ Note 2 du texte cité : « À cet égard, il y a lieu de rappeler que la procédure d'association des gouvernements de région à l'élaboration de règles n'est pas respectée par la simple consultation de ces gouvernements. Comme l'a rappelé la section du contentieux administratif du Conseil d'État au sujet de la procédure d'association consacrée par l'article 6, § 4, 3^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', tel qu'en vigueur avant la modification apportée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième réforme de l'État', '(...) associer un organe à l'élaboration d'un règlement implique non seulement l'action de recevoir et d'examiner d'éventuelles suggestions mais, en outre, celle d'en débattre avec lui, c'est-à-dire au moins de lui exposer avant de prendre la décision, les raisons pour lesquelles il n'est pas jugé opportun de les suivre, si tel est le cas, de sorte que cet organe puisse obtenir une garantie que son point de vue ne sera pas écarté sans motif admissible (arrêt Région wallonne, n° 31 587, du 14 décembre 1988) (...) » (C.E., 20 juin 2005, la Région wallonne, n° 146.259) ».

¹⁷ Note 3 du texte cité : Voir D. Van Eeckhoutte, 'De bevoegdheidsoverdrachten inzake openbare werken, vervoer en verkeersveiligheidsbeleid' in A. Alen e.a (éds.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, Die Keure, 2014, (p. 457), p. 461, n° 6, note 10 ».

¹⁸ Note 4 du texte cité : « Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, www.raadvst-consetat.be, onglet 'Technique législative', recommandation n° 249.1 ; vademecum sur la procédure d'avis devant la section de législation du Conseil d'État, <http://www.raadvst-consetat.be>, onglets 'procédure', 'Section de législation' et 'Ici', p. 16 ; rapport annuel 2008-2009 du Conseil d'État, www.raadvstconsetat.be, onglet 'L'institution', p. 44 ».

La saisine de la section de législation du Conseil d'État est, dès lors, prématurée et la demande d'avis, en conséquence, irrecevable ».

Cette observation est d'autant plus pertinente lorsque, comme en l'espèce, le projet à l'examen n'a pas encore été soumis aux régions dans le cadre d'une procédure d'association conformément à l'article 6, § 4, 3°, de la LSRI.

F. Conclusion

10. Il ressort de ce qui précède que plusieurs formalités préalables doivent encore être accomplies, à la suite de quoi des adaptations substantielles à l'arrêté en projet peuvent s'avérer possibles ou nécessaires.

Dès lors qu'il faut constater que l'avis préalable de l'inspection des Finances doit encore être donné, ainsi que, le cas échéant, l'accord du ministre qui a le Budget dans ses attributions, qu'une concertation doit encore être organisée avec les organisations représentatives des travailleurs, que l'Autorité fédérale de protection des données doit encore être consultée et que l'obligation de concertation avec les gouvernements régionaux et d'association de ceux-ci n'a pas encore été remplie, alors que le projet s'inscrit dans un domaine susceptible de soulever de nombreuses questions de compétence, force est de conclure que la demande d'avis à l'examen est prématurée.

Pour ce motif, le Conseil d'État, section de législation, ne procédera pas à l'examen du texte du projet soumis pour avis. Si, après l'accomplissement des formalités prescrites, le projet – encore adapté ou non – est en état d'être examiné par la section de législation, son auteur devra à nouveau le soumettre, à cet effet, au Conseil d'État.

Entre-temps, le Conseil d'État, section de législation, suggère dès à présent à l'auteur du projet de veiller à la création d'un fondement légal solide susceptible d'étayer adéquatement l'arrêté en projet et les textes réglementaires qu'il entend élaborer dans cette matière.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME