

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 30.873/2

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Justice, le 6 novembre 2000, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 25 février 1991 relative à la responsabilité du fait des produits défectueux", a donné le 10 novembre 2000 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.873/2

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 6 november 2000 door de Minister van Justitie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 29 februari 1991 betreffende de aansprakelijkheid voor producten met gebreken", heeft op 10 november 2000 het volgende advies gegeven :

Suivant l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

"Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat het voorontwerp de omzetting inhoudt van een Europese richtlijn waarvan de omzettingsbepalingen met ingang van 4 december 2000 dienen te worden toegepast door de Lidstaten."

*

*

*

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

*

*

*

En ce qui concerne la conformité de l'avant-projet à la directive 1999/34/CE du 10 mai 1999 (modifiant la directive 85/374/CEE du 25 juillet 1985, sur laquelle repose la loi du 25 février 1991), le Conseil d'Etat formule l'observation suivante.

.../...

L'article 4 de l'avant-projet de loi dispose comme suit : "la présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge".

Or, l'article 2 de la directive 1999/34/CE du 10 mai 1999 précitée, dispose que les Etats membres appliquent les dispositions législatives nécessaires pour se conformer à la directive "à partir du 4 décembre 2000".

Interrogé sur la conformité de l'article 4 de l'avant-projet de loi à la directive, le fonctionnaire délégué a répondu ce qui suit par courrier du 7 novembre 2000 :

"De indieners van het wetsontwerp hebben de intentie om de richtlijn 1999/34/EG binnen de door haar artikel 2 opgelegde termijn om te zetten. Alles zal in het werk worden gesteld om de wet zo spoedig mogelijk te laten tot stand komen, zodat zij ten laatste op 4 december 2000 in werking kan treden. Gelet op de zeer krappe tijdsperiode werd daarom in artikel 4 als datum van inwerkingtreding gekozen voor de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en niet voor de tiende dag na deze bekendmaking zoals voorzien is in artikel 4 van de wet van 31 mei 1961.

De opmerkingen en eventuele suggesties ter zake van de Raad van State, zullen door de indieners in overweging worden genomen."

La dérogation envisagée à la loi du 31 mai 1961 relative à la publication et à l'entrée en vigueur des lois et arrêtés, pour pallier le retard enregistré dans la procédure législative de transposition, réduira la faculté des producteurs d'adopter en temps utile les mesures de prévoyance nouvelles qu'appelle cette extension de leur

.../...

responsabilité. Une information appropriée devrait au moins leur être fournie dès avant la publication de la loi en projet.

En outre, si la loi en projet entre en vigueur après le 4 décembre 2000, le Conseil d'Etat attire l'attention des auteurs du projet sur le point de vue adopté par la Commission européenne. En règle, la Commission n'exige pas qu'une transposition tardive soit assortie d'un effet rétroactif, estimant que les particuliers qui auraient subi un dommage doivent trouver des voies de droit pour y remédier dans leur ordre juridique national.

Le législateur ne saurait perdre de vue que la réparation du dommage encouru dans ce contexte particulier, serait due par l'Etat belge.

En effet, la Cour de justice des Communautés européennes reconnaît un droit à réparation, dès lors que :

- 1° la directive a pour objet de conférer des droits aux particuliers, dont le contenu est identifiable dans les dispositions de cette directive, ce qui est le cas de la directive 1999/34/CE (voyez les considérants 6 et 8);
- 2° la violation de la directive est suffisamment caractérisée (ce qui est le cas d'une transposition hors délai);
- 3° il existe un lien de causalité direct entre la violation et le préjudice subi par les particuliers (ce lien est établi puisque les particuliers n'auraient pas la possi-

.../...

bilité d'introduire un recours en responsabilité à l'égard du producteur d'un produit agricole défectueux qui leur aurait causé un dommage, en raison de la transposition tardive de la directive).

Il en résulte que la responsabilité de l'Etat (du chef de non transposition) pourrait être engagée si un dommage survenait dans le chef d'un particulier du fait d'un produit de l'agriculture, de l'élevage, de la chasse ou de la pêche, qui serait défectueux, entre le 4 décembre 2000 et la date d'entrée en vigueur de la loi en projet (1).

Compte tenu d'un tel risque d'incidence budgétaire, il conviendrait que l'auteur du projet s'interroge sur la nécessité de recueillir l'accord du ministre du Budget.

(1) Voyez en ce sens : C.J.C.E., 19 novembre 1991, Francovitch, aff. C-6 et 9/90, Rec., p. 5357; C.J.C.E., 5 mars 1996, Brasserie du Pêcheur-Factortame, aff. C-46 et 48/93, J.T.D.E., 1996, p. 111; C.J.C.E., 25 février 1999, Carbonari, aff. C-131/97, Rec., p. 1103. Sur cette question, voyez entre autres M. Wathelet et S. Van Raepenbusch, La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'Etat sur celle de la Communauté ou l'inverse ? C.D.E., 1997, pp. 13-63, spéc., pp. 60-63.

Overeenkomstig artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief aldus :

"Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de omstandigheid dat het voorontwerp de omzetting inhoudt van een Europese richtlijn waarvan de omzettingbepalingen met ingang van 4 december 2000 dienen te worden toegepast door de Lidstaten."

*

* *

De Raad van State, afdeling wetgeving, beperkt zich overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

Wat betreft de overeenstemming van het voorontwerp met richtlijn 1999/34/EG van 10 mei 1999 (tot wijziging van richtlijn 85/374/EEG van 25 juli 1985, waarop de wet van 25 februari 1991 steunt), maakt de Raad van State de volgende opmerking.

.../...

Artikel 4 van het voorontwerp van wet is als volgt gesteld : "Deze wet treedt in werking de dag waarop zij in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt".

Artikel 2 van de voormelde richtlijn 1999/34/EG van 10 mei 1999 bepaalt echter dat de Lidstaten "met ingang van 4 december 2000" de nodige wettelijke bepalingen toepassen om aan de richtlijn te voldoen.

De gemachtigde ambtenaar heeft per brief van 7 november 2000 het volgende geantwoord op de vraag of artikel 4 van het voorontwerp van wet strookt met de richtlijn :

"De indieners van het wetsontwerp hebben de intentie om de richtlijn 1999/34/EG binnen de door haar artikel 2 opgelegde termijn om te zetten. Alles zal in het werk worden gesteld om de wet zo spoedig mogelijk te laten tot stand komen, zodat zij ten laatste op 4 december 2000 in werking kan treden. Gelet op de zeer krappe tijdspanne werd daarom in artikel 4 als datum van inwerkingtreding gekozen voor de dag van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad en niet voor de tiende dag na deze bekendmaking zoals voorzien is in artikel 4 van de wet van 31 mei 1961.

De opmerkingen en eventuele suggesties ter zake van de Raad van State, zullen door de indieners in overweging worden genomen."

De voorgestelde afwijking van de wet van 31 mei 1961 betreffende het bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, waarmee beoogd wordt de vertraging in de procedure tot omzetting in wetsbepalingen te onder-
vangen, beperkt de mogelijkheid van de producenten om te

.../...

rechter tijd de nieuwe voorzorgsmaatregelen te treffen die nodig zijn ten gevolge van die uitbreiding van hun aansprakelijkheid. Nog vóór de bekendmaking van de ontworpen wet dienen de producenten op zijn minst op een passende wijze ingelicht te worden.

De Raad van State vestigt bovendien de aandacht van de stellers van het ontwerp op het door de Europese Commissie ingenomen standpunt voor het geval de ontworpen wet in werking treedt na 4 december 2000. In de regel eist de Commissie niet dat aan wetsbepalingen terugwerking wordt verleend als de richtlijn te laat omgezet wordt, omdat ze ervan uitgaat dat particulieren aan wie schade berokkend is kunnen terugvallen op rechtsmiddelen om dit in hun interne rechtsorde te verhelpen.

De wetgever mag niet uit het oog verliezen dat de vergoeding van schade opgelopen in deze bijzondere context verschuldigd is door de Belgische Staat.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen kent immers een recht op vergoeding toe, doordat :

- 1° de richtlijn tot doel heeft aan particulieren rechten toe te kennen waarvan de strekking kan worden nagegaan in de bepalingen van die richtlijn, wat het geval is met richtlijn 1999/34/EG (zie de overwegingen 6 en 8);
- 2° de schending van de richtlijn voldoende duidelijk is (wat het geval is met een omzetting buiten de gestelde termijn);

.../...

- 3° er een rechtstreeks oorzakelijk verband bestaat tussen de schending en het nadeel dat aan de particulieren berokkend is (dat verband staat vast, aangezien de particulieren, doordat de richtlijn buiten de gestelde termijn omgezet is, geen vordering tot schadevergoeding kunnen instellen tegen de producent van een landbouwproduct met gebreken dat hun schade heeft veroorzaakt).

Hieruit volgt dat de Staat (wegens het niet-omzetten van de richtlijn) aansprakelijk kan worden gesteld indien tussen 4 december 2000 en de datum van de inwerkingtreding van de ontworpen wet aan een particulier schade wordt toegebracht door een product van de landbouw, de veefokkerij, de jacht of de visserij dat een gebrek vertoont (1).

Aangezien zulks een budgettaire weerslag kan hebben, dient de steller van het ontwerp zich te bezinnen op de noodzaak om de akkoordbevinding van de Minister van Begroting te verkrijgen.

(1) Zie in die zin : H.J.E.G., 19 november 1991, Francovitch, zaak C-6 en 9/90, Jur. H.v.J., blz. 5357; H.J.E.G., 5 maart 1996, Brasserie du Pêcheur-Factortame, zaak C-46 en 48/93, J.T.D.E., 1996, blz. 111; H.J.E.G., 25 februari 1999, Carbonari, zaak C-131/97, Jur. H.v.J., blz. 1103. In verband met deze kwestie zie onder meer M. Wathelet en S. Van Raepenbusch, La responsabilité des Etats membres en cas de violation du droit communautaire. Vers un alignement de la responsabilité de l'Etat sur celle de la Communauté ou l'inverse ? C.D.E., 1997, blz. 13-63, inz. blz. 60-63.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs Y. KREINS,
de Heren

conseiller d'Etat, président,
staatsraad, voorzitter,

P. LIENARDY,
P. QUERTAINMONT,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame B. VIGNERON,
Mevrouw

greffier,
griffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme A.-F. BOLLY, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur afdelingshoofd. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. A.-F. BOLLY, adjunct-referendaris.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LIENARDY.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIENARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

B. VIGNERON

Y. KREINS