

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 33.195/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 33.195/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 maart 2002 door de Minister van Economie en Wetenschappelijk Onderzoek verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot uitvoering van de ordonnances, richtlijnen en beslissingen inzake beroepen die zijn gereguleerd en vastgesteld overeenkomstig het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische gemeenschap", heeft op 18 april 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie et de la Recherche scientifique, le 19 mars 2002, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "portant exécution des ordonnances, directives et décisions en matière de professions réglementées édictées en application de Traité instituant la Communauté économique européenne", a donné le 18 avril 2002 l'avis suivant :

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt negen Europese richtlijnen in verband met de erkenning van beroepskwalificaties in België omgezet te verklaren (zie artikel 2 van het ontwerp) ⁽¹⁾. Artikel 3 van het ontwerp belast de betrokken ministers - niet de Koning - met het uitvoeren van de ontworpen wet.

2. Luidens de memorie van toelichting is het doel van de wet "het volledig inpassen in de interne rechtsorde van deze Europese richtlijnen".

De wijze van omzetting wordt in de memorie aldus toegelicht :

"Deze richtlijnen werden tot op heden door ieder departement omgezet voor wat de beroepen betrof waarvan het «titularis» was.

Dit systeem maakt het evenwel niet mogelijk de richtlijn volledig op tijd om te zetten aangezien de departementen dat tegen een heel verschillend tempo en slechts gedeeltelijk doen, wat de Europese Commissie helemaal niet zint.

Gezien het volgens bovengenoemde richtlijnen groot aantal gereguleerde beroepen (circa 120), lijkt dan ook niet zozeer een verticale omzetting als wel een horizontale inpassing van die richtlijnen aangewezen.

Onderhavig wetsontwerp wil derhalve de wettelijke grondslag zijn uitgaande waarvan de koninklijke of ministeriële besluiten genomen kunnen worden".

3. De gehanteerde wijze van omzetten van Europese richtlijnen is om verschillende redenen niet toelaatbaar.

3.1. Krachtens artikel 249, derde lid, van het EG-verdrag is een richtlijn verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch wordt aan de nationale instanties de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen. Gelet op die keuzevrijheid, is het voor de omzetting noodzakelijk keuzes te bepalen tussen de voorhanden zijnde vormen en middelen ter verwezenlijking van de door de richtlijn vooropgestelde doeleinden. De omzetting in

⁽¹⁾ Het ontwerp heeft echter niets van doen met de uitvoering van ordonnances (lees : verordeningen) en beslissingen inzake beroepen die zijn gereguleerd en vastgesteld overeenkomstig het EG-verdrag, zoals in het opschrift wordt aangegeven.

het interne recht van een richtlijn is daarenboven nodig om de regels verbindend te maken voor de rechtsonderhorigen ⁽²⁾.

3.2. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie blijkt dat een omzetting, omwille van de rechtszekerheid, vooral duidelijk en precies dient te zijn :

"de omzetting van een richtlijn in nationaal recht (vereist) niet noodzakelijkerwijs dat de bepalingen ervan formeel en woordelijk in een uitdrukkelijke en specifieke wettelijke bepaling worden opgenomen(, ...) naargelang van de inhoud van de richtlijn (kan) worden volstaan met een algemene juridische context, wanneer deze daadwerkelijk de volledige toepassing van de richtlijn op voldoende duidelijke en nauwkeurige wijze verzekert, zodat, ingeval de richtlijn rechten voor particulieren in het leven beoogt te roepen, de begunstigden al hun rechten kunnen kennen en ze zo nodig voor de nationale rechterlijke instanties kunnen doen gelden" ⁽³⁾.

Een wettekst waarin enkel wordt vermeld dat de bepalingen van een aantal richtlijnen worden omgezet, voldoet niet aan de door het Hof van Justitie geschetste voorwaarden, alleen al omdat het niet duidelijk is wat in het ontwerp onder het "omzetten" van de betrokken bepalingen dient te worden verstaan.

3.3. De in het ontwerp gehanteerde "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen die niet in het Belgisch Staatsblad werden bekendgemaakt, is evenmin toelaatbaar omdat luidens artikel 190 van de Grondwet geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn. Het ligt bijgevolg voor de hand dat, om aan artikel 190 van de Grondwet te voldoen, die implementerende voorschriften in extenso in het Belgisch Staatsblad moeten worden bekendgemaakt overeenkomstig de ter zake vastgestelde regelen.

⁽²⁾ Een richtlijn kan uit zichzelf geen verplichtingen opleggen aan particulieren (H.v.J., 26 februari 1986, Marshall t/ Southampton and South West Hampshire Area Health Authority, 152/84, Jur., 1986, 723; H.v.J., 7 maart 1996, El Corte Inglés SA t/ Cristina Blázquez Rivero, C-192/94, Jur., 1996, 1281).

⁽³⁾ H.v.J., 9 april 1987, Commissie t/ Italië, 363/85, Jur., 1987, 1733.

3.4. Een bijkomend element van verwarring is in dit geval dat sommige bepalingen van de met het ontwerp beoogde richtlijnen reeds door andere wetteksten zijn omgezet ⁽⁴⁾.

3.5. Conclusie is dat het ontwerp in zijn huidige redactie geen doorgang kan vinden, maar moet worden omgewerkt tot één of meer ontwerpen waarin de omzetting inhoudelijk wordt uitgewerkt.

De Raad van State, afdeling wetgeving, onthoudt zich dan ook van het maken van opmerkingen bij de tekst van het ontwerp.

⁽⁴⁾ Zie, bij wijze van voorbeeld, het koninklijk besluit van 14 juni 1999 tot wijziging van het koninklijk besluit nr. 78 van 10 november 1967 betreffende de uitoefening van de gezondheidszorgberoepen.

1. L'avant-projet de loi, soumis pour avis, vise à déclarer transposées neuf directives européennes relatives à la reconnaissance des qualifications professionnelles en Belgique (voir article 2 du projet) ⁽⁵⁾. L'article 3 du projet charge les ministres concernés - et non le Roi - de l'exécution de la loi en projet.

2. Selon l'exposé des motifs, la loi vise "à intégrer complètement dans l'ordre juridique interne ces directives européennes".

Les modalités de transposition sont commentées comme suit dans l'exposé des motifs :

"Jusqu'à présent ces directives étaient transposées par chaque département pour ce qui concernait les professions dont il était «titulaire».

Ce système ne permet toutefois pas une transposition complète de la directive dans les délais impartis, les départements s'exécutant à des rythmes très différents et de façon partielle, ce qui ne satisfait pas du tout la Commission européenne.

Aussi, plutôt qu'une transposition verticale de ces directives, il apparaît qu'une intégration horizontale est plus indiquée vu le nombre important de professions réglementées au sens des directives susmentionnées (quelque 120).

Ainsi, le présent projet de loi veut procurer la base légale sur laquelle les arrêtés royaux ou les arrêtés ministériels pourront être pris".

3. La méthode employée ici pour transposer des directives européennes est inadmissible pour diverses raisons.

⁽⁵⁾Le projet n'a toutefois aucun rapport avec l'exécution d'ordonnances (lire : règlements) et de décisions en matière de professions réglementées, édictées en application du traité CE, ainsi que l'indique l'intitulé.

3.1. En vertu de l'article 249, alinéa 3, du traité CE, une directive lie tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. Eu égard à cette liberté d'option, il est nécessaire, pour la transposition, d'opérer des choix entre les formes et moyens disponibles afin de réaliser les objectifs prévus par la directive. Par ailleurs, la transposition d'une directive en droit interne s'impose pour rendre les règles obligatoires à l'égard des justiciables ⁽⁶⁾.

3.2. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de justice que, par souci de sécurité juridique, une transposition doit avant tout être claire et précise :

"la transposition en droit interne d'une directive n'exige pas nécessairement une reprise formelle et textuelle de ses dispositions dans une disposition légale expresse et spécifique et peut, en fonction de son contenu, se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise, afin que, au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et de s'en prévaloir, le cas échéant, devant les juridictions nationales" ⁽⁷⁾

Un texte législatif mentionnant uniquement que les dispositions d'un certain nombre de directives sont transposées, ne répond pas aux critères esquissés par la Cour de justice, par cela seul déjà que l'on ne distingue pas clairement ce que le projet entend par "transposition" des dispositions concernées.

3.3. La méthode, utilisée par le projet, qui consiste à "légiférer par référence" aux prescriptions de directives qui n'ont pas été publiées au Moniteur belge est elle aussi inadmissible, dès lors qu'en vertu de l'article 190 de la Constitution aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi. Il suit des caractéristiques d'une directive CE que ce n'est pas la directive même, en principe, mais les normes de droit interne qui en transposent les dispositions dans l'ordre juridique national qui y seront applicables. Il va de soi que pour satisfaire à l'article 190 de la Constitution, ces normes d'implémentation doivent être publiées in extenso au Moniteur belge conformément aux règles fixées en la matière.

3.4. Une source supplémentaire de confusion réside en l'occurrence dans le fait que certaines dispositions des directives visées par le projet ont déjà été transposées par d'autres textes législatifs ⁽⁸⁾.

⁽⁶⁾Une directive ne peut par elle-même créer d'obligations dans le chef d'un particulier (CJCE, 26 février 1986, Marshall c/ Southampton and South West Hampshire Area Health Authority, 152/84, Rec., 1986, 723; CJCE, 7 mars 1996, El Corte Inglés SA c/ Cristina Blázquez Rivero, C-192/94, Rec., 1996, 1281).

⁽⁷⁾CJCE, 9 avril 1987, Commission c/ Italie, 363/85, Rec. 1987, 1733.

⁽⁸⁾Voir, à titre d'exemple, l'arrêté royal du 14 juin 1999 modifiant l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions de soins de santé.

3.5. En conclusion, le projet ne peut être adopté dans sa rédaction actuelle mais doit être converti en un ou plusieurs projets qui transposeraient matériellement les directives.

Le Conseil d'Etat, section de législation, s'abstient dès lors de formuler des observations sur le texte du projet.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

kamervoorzitter,
président de chambre,

J. BAERT,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. BAERT.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME