

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 35.254/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 35.254/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 april 2003 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de nadere regelen voor de toegang tot de Kruispuntbank van Ondernemingen", heeft op 27 mei 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 4 avril 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant sur les modalités d'accès à la Banque-Carrefour des Entreprises", a donné le 27 mai 2003 l'avis suivant :

VOORAFGAANDE OPMERKING

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit bevat nadere regels inzake de aanvraag tot toegang tot de Kruispuntbank van Ondernemingen "door de overheden, administraties en diensten bedoeld in artikel 2, 2°, van de wet (van 16 januari 2003 tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen)" (artikel 2 van het ontwerp).

Het ontwerp omschrijft de gegevens die de aanvraag minimaal dient te bevatten (artikelen 3 en 4) en voorziet in de verplichting tot doorzending van de aanvraag aan het Toezichtscomité van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ingeval de aanvraag werd ingediend om een machtiging te verkrijgen als bedoeld in artikel 18, § 2, van de wet van 16 januari 2003 (artikel 5). Er wordt in een aantal verantwoordelijkheden en verplichtingen voorzien ten aanzien van de aanvrager (artikel 6) en er wordt bepaald met betrekking tot welke gegevens en onder welke voorwaarden, via internet, toegang wordt verleend tot de Kruispuntbank van Ondernemingen "aan alle burgers en ondernemingen" (artikel 7). Voorts wordt de Beheersdienst van de Kruispuntbank van Ondernemingen belast met het bijhouden van een individueel register van de uitgevoerde transacties en wordt aan die dienst de bevoegdheid verleend om op elk ogenblik een geactualiseerde lijst van de geautoriseerde gebruikers op te vragen (artikel 8). Tot slot wordt in een overgangsregeling voorzien ten aanzien van de online-gebruikers van het Rijksregister Rechtspersonen van de Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken (artikel 9).

.../...

2. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in artikel 18, § 1, van de wet van 16 januari 2003, dat bepaalt dat de Koning, op advies van de coördinatiecommissie die is opgericht bij de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, en van het Toezichtscomité van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de nadere regelen vaststelt voor de toegang tot de Kruispuntbank van Ondernemingen.

In zoverre het ontwerp bepalingen bevat die betrekking hebben op de in artikel 18, § 2, van de wet van 16 januari 2003 bedoelde machtiging, kan rechtsgrond worden gevonden in dat artikel, gelezen in samenhang met artikel 108 van de Grondwet, waarin de Koning een algemene uitvoeringsbevoegdheid van de wetten vindt. Artikel 18, § 2, van de wet van 16 januari 2003 verleent geen expliciete machtiging aan de Koning.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met wat is opgemerkt onder 2 bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, late men de aanhef van het ontwerp aanvangen met een toe te voegen lid, luidend :

"Gelet op artikel 108 van de Grondwet;".

2. In de Nederlandse tekst van het eerste lid van de aanhef - dat het tweede lid dient te worden -, schrijve men : "... van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen, inzonderheid op artikel 18, §§ 1 en 2;".

3. Het is vanuit wetgevingstechnisch opzicht gebruikelijk dat adviezen die met betrekking tot een ontwerp zijn uitgebracht, in de aanhef van het ontwerp in chronologische volgorde worden vermeld. Het tweede ¹ en het derde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, worden derhalve beter van plaats gewisseld.

4. Men late het vierde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, aanvangen als volgt : "Gelet op het besluit van de Ministerraad over het verzoek aan de Raad van State om ...;".

5. De bepalingen van de wet van 16 januari 2003 die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken, schrijven geen overleg in de Ministerraad voor. De zinsnede "en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers" die volgt op de voordrachtformule moet bijgevolg worden geschrapt indien de enige bedoeling ervan is tot uitdrukking te brengen dat de Ministerraad heeft besloten de Raad van State om een advies te verzoeken met toepassing van artikel 84, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Naar dat besluit van de Ministerraad wordt trouwens al verwezen in een afzonderlijk lid van de aanhef.

Artikel 1

Men passe de redactie aan als volgt :

"Artikel 1. Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder «de wet», de wet van 16 januari 2003 tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot

¹Het in het tweede lid van de aanhef vermelde advies van de Coördinatiecommissie werd, zoals kan worden afgeleid uit de aan de Raad van State toegezonden documenten, niet op 13 maart 2003, maar wel op 12 maart 2003 verleend. Er zal bijgevolg naar deze laatste datum moeten worden verwezen in de aanhef van het ontwerp.

modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen."

Artikel 2

Artikel 2 van het ontwerp betreft de aanvraag tot toegang tot de Kruispuntbank van Ondernemingen "door de overheden, administraties en diensten bedoeld in artikel 2, 2°, van de wet". De Franse tekst van artikel 2 van het ontwerp heeft het over "les services visés à l'article 2, 2°, de la loi".

Artikel 2, 2°, van de wet van 16 januari 2003 omschrijft als "dienst", elke "openbare dienst, instelling, natuurlijke persoon of rechtspersoon, aan wie taken van openbare dienst of van algemeen belang zijn toevertrouwd in (lees : ter) uitvoering van deze wet".

Klaarblijkelijk beoogt men in de Nederlandse tekst van artikel 2 van het ontwerp niet te refereren aan het begrip "dienst" zoals dat wordt omschreven in artikel 2, 2°, van de wet. Teneinde daarover geen twijfel te laten bestaan, zou het aanbeveling verdienen dat in artikel 2 van het ontwerp de terminologie zou worden gebruikt die in artikel 2, 2°, van de wet voorkomt en door middel waarvan de diverse mogelijke vormen van een "dienst" in de zin van de wet worden beschreven. In ieder geval dienen de Nederlandse en de Franse tekst met elkaar in overeenstemming te worden gebracht.

Artikel 3

1. Teneinde latere wijzigingen of verwijzingen niet te bemoeilijken, worden in artikel 3 van het ontwerp de streepjes beter vervangen door "1°", "2°", "3°", enzovoort.

Dezelfde opmerking kan bij de artikelen 4 en 7 van het ontwerp worden gemaakt.

2. De diverse onderdelen van een opsomming dienen aan te vangen met een kleine letter in plaats van met een hoofdletter. In de Nederlandse tekst van artikel 3, doch ook van artikel 4, is dat niet steeds het geval.

Artikel 4

In de inleidende zin van artikel 4 van het ontwerp wordt melding gemaakt van "de instanties vermeld in artikel 18, § 2, derde lid, van de wet". Vraag is of, rekening houdend met de "instanties" die worden vermeld in artikel 18, § 2, derde lid, van de wet, in artikel 4 andere "overheden, administraties en diensten" worden beoogd dan die waaraan de Nederlandse versie van artikel 2 van het ontwerp refereert, dan wel of artikel 4 uitsluitend betrekking heeft op de "andere instanties", bedoeld in artikel 18, § 2, derde lid, tweede streepje, van de wet ². Het personele toepassingsgebied van de ontworpen regeling is op dat punt onduidelijk en zou moeten worden uitgeklaard.

Artikel 5

Men vervange in de Nederlandse tekst telkens de woorden "in toepassing van" door de taalkundig correcte uitdrukking "met toepassing van".

Artikel 7

De woorden "ou de son unité d'établissement", in de Franse tekst na het zesde streepje van artikel 7, § 1, eerste lid (lees : artikel 7, § 1, eerste lid, 6°), worden niet weergegeven in de Nederlandse tekst. Deze discordantie moet worden weggewerkt.

²Uit het bepaalde na het laatste streepje (lees : 7°) van artikel 4 van het ontwerp lijkt deze bedoeling te kunnen worden afgeleid. Indien dat effectief zo is, zou die bedoeling op een meer expliciete wijze tot uitdrukking moeten worden gebracht in de inleidende zin van artikel 4.

Artikel 9

De onduidelijkheid van artikel 9 van het ontwerp illustreert het nut dat een verslag aan de Koning zou hebben met het oog op de bevordering van een toegankelijke regelgeving. Het zou ten zeerste aanbeveling verdienen dat de redactie van die bepaling wordt herzien. Daarbij zal onder meer duidelijker het verband moeten worden weergegeven tussen de online-gebruikers en de beschikbare toepassing die bij "zijn" - wellicht "hun" - overheidsdienst bestaat.

Artikel 10

Tenzij er een specifieke reden bestaat waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, dient artikel 10 uit het ontwerp te worden weggelaten.

Slotopmerking

Gelet op het bepaalde in artikel 9 van het ontwerp dient dit te worden voorgedragen en medeondertekend door de Minister van Binnenlandse Zaken.

OBSERVATION PRELIMINAIRE

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis comporte des modalités relatives à la demande d'accès à la Banque-Carrefour des Entreprises introduite "par les services visés à l'article 2, 2°, de la loi (du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions)" (article 2 du projet).

Le projet définit les données que la demande doit contenir au minimum (articles 3 et 4) et prévoit l'obligation de transmettre la demande au Comité de Surveillance de la Commission de la protection de la vie privée lorsque la demande a été introduite en vue d'obtenir une autorisation au sens de l'article 18, § 2, de la loi du 16 janvier 2003 (article 5). Il prévoit un certain nombre de responsabilités et d'obligations incombant au demandeur (article 6) et détermine les données de la Banque-Carrefour des Entreprises auxquelles l'accès est accordé par l'Internet "à tous les citoyens et les entreprises" ainsi que les conditions dans lesquelles cet accès est accordé (article 7). Par ailleurs, le service de gestion de la Banque-Carrefour des Entreprises est chargé de tenir un registre individuel des transactions faites et est habilité à demander à tout moment une liste actualisée des utilisateurs autorisés (article 8). Enfin, le projet prévoit un régime transitoire pour les utilisateurs on-line du Registre national des personnes morales du Service public fédéral Intérieur (article 9).

2. Les règles en projet trouvent un fondement légal à l'article 18, § 1^{er}, de la loi du 16 janvier 2003, qui prévoit que le Roi fixe, sur avis de la commission de coordination, créée auprès du Service public fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie, et du Comité de Surveillance de la Commission de la protection de la vie privée, les modalités pour l'accès à la Banque-Carrefour des Entreprises.

Dans la mesure où le projet comporte des dispositions qui sont relatives à l'autorisation visée à l'article 18, § 2, de la loi du 16 janvier 2003, le fondement légal peut se trouver dans cet article combiné à l'article 108 de la Constitution, qui attribue au Roi un pouvoir général d'exécution des lois. L'article 18, § 2, de la loi du 16 janvier 2003 ne confère pas d'autorisation explicite au Roi.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu de l'observation formulée au point 2 de l'analyse de la portée et du fondement légal du projet, il convient de commencer le préambule du projet par un alinéa rédigé comme suit :

"Vu l'article 108 de la Constitution;"

2. Dans le texte néerlandais du premier alinéa du préambule - qui doit devenir le deuxième alinéa -, on écrira : "... van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen, inzonderheid op artikel 18, §§ 1 en 2;"

3. En légistique, il est d'usage que dans le préambule d'un projet, les avis émis à propos de celui-ci soient mentionnés dans l'ordre chronologique. Il est préférable, dès lors, de permuter les deuxième ¹ et troisième alinéas du préambule du projet tel qu'il est soumis pour avis.

4. Il convient de commencer de la manière suivante le quatrième alinéa du préambule du projet tel qu'il est soumis pour avis : "Vu la délibération du Conseil des ministres sur la demande d'avis à donner par le Conseil d'Etat ...;".

5. Les dispositions de la loi du 16 janvier 2003 qui procurent le fondement légal aux règles en projet, ne prescrivent pas de délibération en Conseil des ministres. Par conséquent, le segment de phrase "et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil" qui suit la formule de proposition doit être supprimé si son seul objectif est d'exprimer l'idée que le Conseil des ministres a décidé de solliciter un avis du Conseil d'Etat en application de l'article 84, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Un alinéa distinct du préambule fait d'ailleurs déjà état de cette décision du Conseil des ministres.

Article 1^{er}

On adaptera l'énoncé comme suit :

"Article 1^{er}. Pour l'application du présent arrêté, on entend par «la loi», la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions."

¹Comme il peut se déduire des documents communiqués au Conseil d'Etat, l'avis de la Commission de coordination mentionné dans le deuxième alinéa du préambule n'a pas été donné le 13 mars 2003, mais le 12 mars 2003. C'est par conséquent à cette dernière date qu'il faut faire référence dans le préambule du projet.

Article 2

L'article 2 du projet concerne la demande d'accès à la Banque-carrefour des Entreprises introduite "par les services visés à l'article 2, 2°, de la loi". Dans le texte néerlandais de l'article 2 du projet on fait mention de "overheden, administraties en diensten bedoeld in artikel 2, 2°, van de wet".

L'article 2, 2°, de la loi du 16 janvier 2003 définit comme "service" tout "service public, institution, personne physique ou morale, à qui sont confiées des missions publiques ou d'intérêt général en exécution de la présente loi".

De toute évidence, dans le texte néerlandais l'article 2 du projet n'entend pas faire référence à la notion de "service" telle qu'elle est définie à l'article 2, 2°, de la loi. Afin de ne laisser planer aucun doute à ce sujet, il est recommandé d'employer, dans l'article 2 du projet, la terminologie qui figure à l'article 2, 2°, de la loi et qui définit les diverses formes possibles d'un "service" au sens de la loi. En tout état de cause, les textes français et néerlandais doivent être mis en concordance.

Article 3

1. Pour ne pas compliquer les modifications ou références ultérieures, il est préférable de remplacer les tirets, à l'article 3 du projet, par les mentions "1°", "2°", "3°", etc.

La même observation peut être formulée à propos des articles 4 et 7 du projet.

2. Les divers éléments d'une énumération doivent commencer par une minuscule plutôt qu'une majuscule. A l'article 3 ainsi qu'à l'article 4 du texte néerlandais, ce n'est pas toujours le cas.

Article 4

La phrase introductive de l'article 4 du projet fait mention des "instances visées à l'article 18, § 2, 3^{ème} alinéa (lire : alinéa 3), de la loi". La question se pose de savoir si compte tenu des "instances" qui sont visées à l'article 18, § 2, alinéa 3, de la loi, l'article 4 porte sur d'autres "autorités, administrations et services" que ceux dont fait état la version néerlandaise de l'article 2 du projet, ou si l'article 4 concerne uniquement les "autres instances" visées à l'article 18, § 2, alinéa 3, deuxième tiret, de la loi ². Le champ d'application personnel de la règle en projet manque de précision sur ce point et devrait être clarifié.

Article 5

Dans le texte néerlandais, on remplacera chaque fois l'expression "in toepassing van" par l'expression "met toepassing van", qui est correcte du point de vue de la langue.

Article 7

Les mots "ou de son unité d'établissement", qui figurent dans le texte français en regard du sixième tiret de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er} (lire : l'article 7, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 6°), ne sont pas rendus dans le texte néerlandais. Il faut éliminer cette discordance.

Article 9

Le manque de clarté de l'article 9 du projet illustre l'utilité qu'aurait un rapport au Roi afin de contribuer à l'accessibilité de la réglementation. Il est fortement recommandé de remanier l'énoncé de cette disposition, de manière à indiquer, entre

²Cette interprétation semble pouvoir se déduire de la règle énoncée en regard du dernier tiret (lire : 7°) de l'article 4 du projet. Si tel est effectivement le cas, il faudrait l'exprimer de manière plus explicite dans la phrase introductive de l'article 4.

autres, plus explicitement le lien entre les utilisateurs on-line et l'application disponible qui existe dans "son" - probablement "leur" - service.

Article 10

A moins qu'un motif spécifique ne justifie de déroger au délai habituel d'entrée en vigueur des arrêtés, il faut supprimer l'article 10 du projet.

Observation finale

Eu égard à la règle énoncée à l'article 9 du projet, il y a lieu d'associer le Ministre de l'Intérieur à la proposition et au contreseing 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,

A. SPRUYT,
M. RIGAUX,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme M.-C. CEULE, premier référendaire chef de section.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME