

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 36.153/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Politique scientifique, le 26 novembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'amendement du Gouvernement à la loi-programme "portant troisième modification de la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale", a donné le 1^{er} décembre 2003 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et modifié par la loi du 2 avril 2003, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans le préambule, est la suivante :

"De bijzondere redenen voor de hoogdringendheid in deze zaak kunnen worden gemotiveerd aan de hand van het feit dat ons land voor de niet-correcte omzetting van de betrokken richtlijn reeds formeel in gebreke is gesteld. Teneinde een gemotiveerd advies van de Europese Commissie en een veroordeling door het Hof van Justitie te vermijden, heeft de Regering het noodzakelijk geoordeeld deze bepaling voorsnóg in de programmawet op te nemen, die eerstdaags aan het Parlement zal worden voorgelegd."

*

* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

1. L'amendement examiné est envisagé en vue de procéder à la transposition complète de la directive 89/552/CEE du Conseil du 3 octobre 1989 visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à l'exercice d'activités de radiodiffusion télévisuelle, telle que modifiée par la directive 97/36/ CE du parlement et du Conseil du 30 juin 1997, spécialement, l'article 11 de cette directive.

.../...

À ce propos, il convient d'observer que la modification que l'amendement examiné entend apporter à l'article 34 de la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, se limite au paragraphe 1^{er}, première phrase, de cet article.

L'amendement examiné a donc pour effet de poser le principe selon lequel tant la publicité que les spots de télé-achat ne peuvent être insérés qu'entre les émissions, mais, dès lors qu'il ne modifie pas la seconde phrase de l'article 34, § 1^{er}, ni les autres paragraphes de cette disposition, il n'a pas pour effet d'étendre aux spots de télé-achat les possibilités de dérogation à cette règle.

À cet égard le considérant (36) du préambule de la directive 97/36/CE précitée dispose comme suit :

"Considérant que, vu le développement du télé-achat, qui représente une activité économique importante pour l'ensemble des opérateurs et un débouché réel pour les biens et les services dans la Communauté, il est essentiel d'adapter le régime des temps de transmission et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs en mettant en place des normes appropriées régissant la forme et le contenu de ces émissions;"

Il ressort de l'article 11 de la directive précitée que la publicité et les spots de télé-achat y sont traités de manière égale et que les possibilités de dérogation qu'il prévoit valent tant pour la publicité que pour le télé-achat.

Par conséquent, afin de transposer l'article 11 nouveau de la directive 89/552/CEE, l'article 34 de la loi devrait être remplacé par un texte reprenant fidèlement les termes dudit article 11 ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

L'amendement examiné sera revu en conséquence.

2. L'article 2, § 1^{er}, de la directive 97/36/CE prévoit que lorsque les États membres adoptent des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à elle, ces dispositions contiennent une référence à ladite directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication. Le Conseil d'État a souvent rappelé ⁽³⁾ qu'afin de répondre à cette exigence, il est préférable de consacrer à cette référence un article du dispositif législatif ou réglementaire concerné.

La loi du 30 mars 1995 précitée est en défaut de satisfaire à cette dérogation.

⁽¹⁾ Dans ce sens, voy. l'avis 29.415/4, donné le 4 octobre 1999, par la section de législation du Conseil d'État, sur un avant-projet devenu la loi du 8 juillet 2001 modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, Doc. parl., Ch., session 1999-2000, n° 50 - 0774/001, p. 22, observation particulière B.4.

⁽²⁾ Certes, la mise en demeure de la Commission européenne datée du 17 juillet 2003, transmise par le délégué du ministre au Conseil d'État invite la Belgique à modifier le seul paragraphe 1^{er} de l'article 34. Toutefois, cette limite ne dispense pas les autorités belges de leur obligation de transposer l'intégralité des dispositions de la directive concernée, même si cette transposition implique des modifications de la loi du 30 mars 1995, autres que celles mentionnées par la lettre de mise en demeure. D'autre part, cette mise en demeure invite à modifier l'article 34, § 1^{er} (lequel pose la règle générale, mais prévoit aussi la possibilité d'y déroger), et pas uniquement la première phrase de ce paragraphe.

⁽³⁾ Voy. notamment, à ce propos, la circulaire de légistique formelle, dans sa version de novembre 2001, p. 41, point 8.3.

Par conséquent, il y a lieu d'insérer dans cette loi un article 1^{er}*bis* selon lequel cette loi transpose la directive 89/552/CEE précitée modifiée par la directive 97/36/CE.

Observation finale

Plutôt que d'être précédé d'un préambule, l'amendement doit être suivi d'une "justification" qui en explicite la portée.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.153/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 26 november 2003 door de Minister van Wetenschapsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van amendement van de Regering aan de programmawet "houdende derde wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad", heeft op 1 december 2003 het volgende advies gegeven :

Overeenkomstig artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt deze motivering, zoals ze in de aanhef voorkomt, als volgt:

"De bijzondere redenen voor de hoogdringendheid in deze zaak kunnen worden gemotiveerd aan de hand van het feit dat ons land voor de niet-correcte omzetting van de betrokken richtlijn reeds formeel in gebreke is gesteld. Teneinde een gemotiveerd advies van de Europese Commissie en een veroordeling door het Hof van Justitie te vermijden, heeft de Regering het noodzakelijk geoordeeld deze bepaling vooralsnog in de programmawet op te nemen, die eerstdaags aan het Parlement zal worden voorgelegd."

*

* *

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beperkt zich, overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste 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, alsook van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Het aldus onderzochte ontwerp geeft aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1. Het onderzochte amendement is bedoeld om te zorgen voor de volledige omzetting van richtlijn 89/552/EEG van de Raad van 3 oktober 1989 betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG van het Parlement en de Raad van 30 juni 1997, inzonderheid artikel 11 van deze laatste richtlijn.

.../...

In dit verband dient te worden opgemerkt dat de wijziging die het onderzochte amendement beoogt aan te brengen in artikel 34 van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van omroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad beperkt is tot paragraaf 1, eerste zin, van dit artikel.

Het onderzochte amendement heeft dus tot gevolg dat het beginsel wordt vastgelegd volgens hetwelk zowel reclame als telewinkelspots alleen tussen de uitzendingen mogen worden ingevoegd. Doordat het noch de tweede zin van artikel 34, § 1, noch de andere paragrafen van deze bepaling wijzigt, heeft het echter niet tot gevolg dat de mogelijkheden om van deze regel af te wijken worden uitgebreid tot telewinkelspots.

In dit verband wordt in overweging (36) van de aanhef van de voormelde richtlijn 97/36/EEG het volgende bepaald :

"Overwegende dat het, gezien de ontwikkeling van het telewinkelen, dat een belangrijke economische activiteit voor het gehele bedrijfsleven en een reële afzetmogelijkheid voor goederen en diensten in de Gemeenschap betekent, van wezenlijk belang is het stelsel van zendtijden aan te passen en een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen door passende normen voor vorm en inhoud van zulke uitzendingen vast te stellen;"

Uit artikel 11 van de voormelde richtlijn blijkt dat reclame en telewinkelspots er op gelijke wijze worden behandeld en dat de mogelijkheden om af te wijken waarin dit artikel voorziet zowel voor reclame als voor telewinkelen gelden.

Bijgevolg zou voor de omzetting van het nieuwe artikel 11 van richtlijn 89/552/EEG, artikel 34 van de wet vervangen moeten worden door een bepaling die de bewoordingen van het genoemde artikel 11 nauwkeurig overneemt ⁽¹⁾ ⁽²⁾.

Het amendement moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. In artikel 2, lid 1, van richtlijn 97/36/EG staat dat wanneer de lidstaten wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen aannemen om aan die richtlijn te voldoen, in die bepalingen naar die richtlijn verwezen moet worden of daarnaar verwezen moet worden bij de bekendmaking van die bepalingen. De Raad van State heeft er vaak op gewezen ⁽³⁾ dat het, om te voldoen aan dat vereiste, verkieslijk is die verwijzing in een apart artikel van het dispositief van de wettelijke of bestuursrechtelijke regeling op te nemen.

De genoemde wet van 30 maart 1995 voldoet niet aan dat vereiste.

⁽¹⁾ Zie in die zin advies 29.415/4, uitgebracht op 4 oktober 1999 door de afdeling Wetgeving van de Raad van State over een voorontwerp dat de wet van 8 juli 2001 is geworden tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van de televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, Gedr. St., Kamer, zitting 1999-2000, nr. 50-0774/001, blz. 22, bijzondere opmerking B.4.

⁽²⁾ In de ingebrekestelling van de Europese Commissie van 17 juli 2003, die door de gemachtigde van de minister aan de Raad van State is overgezonden, vraagt de Commissie België inderdaad alleen om paragraaf 1 van artikel 34 te wijzigen. Dat stelt de Belgische overheid evenwel niet vrij van haar verplichting om alle bepalingen van de betrokken richtlijn om te zetten, zelfs indien die omzetting inhoudt dat er in de wet van 30 maart 1995 nog andere wijzigingen worden aangebracht dan die genoemd in de brief met de ingebrekestelling. Overigens wordt in de ingebrekestelling gevraagd artikel 34, § 1 (dat de algemene regel vastlegt, maar ook voorziet in de mogelijkheid daarvan af te wijken)) te wijzigen, en niet alleen de eerste zin van die paragraaf.

⁽³⁾ Zie in dat verband inzonderheid de circulaire wetgevingstechniek, versie november 2001, blz. 41, punt 8.3.

Bijgevolg dient in die wet een artikel *1bis* te worden ingevoegd luidens hetwelk die wet de genoemde richtlijn 89/552/EEG, gewijzigd bij richtlijn 97/36/EG, omzet.

Slotopmerking

In plaats van voorafgegaan te worden door een aanhef, moet het amendement gevolgd worden door een "verantwoording", die de strekking ervan nader toelicht.

De kamer was samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	kamervoorzitter,
de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. A. VAGMAN, auditeur.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS