

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 38.026/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 38.026/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 11 januari 2005 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot verduidelijking van de criteria waarmee rekening moet worden gehouden bij het onderzoek van ontwerpen van handelsvestiging en de samenstelling van het socio-economisch dossier", heeft op 27 januari 2005 het volgende advies gegeven:

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 11 janvier 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "précisant les critères à prendre en considération lors de l'examen de projets d'implantation commerciale et de la composition du dossier socio-économique", a donné le 27 janvier 2005 l'avis suivant:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan artikel 5, derde lid, en artikel 7, § 2, tweede lid, van de wet van 13 augustus 2004 betreffende de vergunning van handelsvestigingen.

Bij artikel 5, derde lid, van de wet van 13 augustus 2004, wordt de Koning opgedragen de samenstelling te bepalen van het sociaal-economisch dossier dat bij de aanvraag voor een vergunning van handelsvestiging dient te worden gevoegd. Artikel 6 van het ontwerp beoogt uitvoering te geven aan deze bepaling.

Krachtens artikel 7, § 2, eerste lid, van de wet dient het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie bij het opstellen van een advies over een aanvraag voor een vergunning van handelsvestiging rekening te houden met de in dat lid vermelde criteria. Op grond van het tweede lid van dezelfde paragraaf kan de Koning deze vier criteria aanvullen of verduidelijken. De artikelen 2 tot 5 en 7 van het ontwerp beogen uitvoering te geven aan deze bepaling.

2. De voormelde bepalingen van de wet van 13 augustus 2004 zijn evenwel nog niet in werking getreden, zodat ze vooralsnog geen rechtsgrond kunnen bieden. Het ontwerp zal op dit punt moeten worden aangevuld met een bepaling waarbij de inwerkingtreding ervan wordt geregeld.

Rechtsgrond daartoe is te vinden in artikel 20 van de wet.

BEVOEGDHEID

Artikel 2 van het ontwerp beoogt het criterium "de ruimtelijke ligging van de handelsvestiging" (zie artikel 7, § 2, eerste lid, 1°, van de wet) te verduidelijken.

Dat gebeurt door, onder meer, volgende elementen naar voor te schuiven:

- "1° de mate waarin het ontwerp aansluit bij de bestaande voorschriften op gemeentelijk, provinciaal en gewestelijk vlak en met name de bestemming van de grond;
(...);
- 3° het effect van de inplanting inzake duurzame mobiliteit, meer bepaald het gebruik van de ruimte, de verkeersveiligheid, en de vervuiling".

Gelet op artikel 6, § 1, I, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor de stedenbouw en de ruimtelijke ordening, dus voor het bepalen van "de bestemming van de grond". Op dit punt gaat de ontworpen regeling de bevoegdheid van de federale overheid te buiten.

Gelet op artikel 6, § 1, II, 1°, van de bijzondere wet is de bescherming van het leefmilieu een zaak van de gewesten. Door in artikel 2, 3°, van het ontwerp gewag te maken van "de vervuiling" wordt met de regeling het bevoegdheidsterrein van de gewesten betreden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

Indien het ontwerp wordt aangevuld met een bepaling om de inwerkingtreding te regelen van de artikelen van de wet die rechtsgrond bieden voor het ontwerp, dient in het eerste lid van de aanhef ook melding te worden gemaakt van artikel 20 van de wet van 13 augustus 2004.

De verwijzing naar de artikelen 5 en 7, § 2, van de wet kan worden gespecificeerd door te schrijven: "..., inzonderheid op de artikelen 5, derde lid, 7, § 2, tweede lid, en 20;".

Artikelen 2 tot 5

1. Aangezien artikel 7, § 2, tweede lid, van de wet aan de Koning de bevoegdheid verleent om de criteria aan te vullen of te verduidelijken, dient de Koning zelf die aanvullende criteria te bepalen of verduidelijking te geven. In de diverse ontworpen artikelen wordt echter, inzonderheid door het gebruik van de woorden "onder meer", ruimte gelaten aan het Nationaal Sociaal-Economisch Comité voor de Distributie om, naast de elementen die de Koning ter verduidelijking aanduidt, met nog andere elementen rekening te houden. Dit strookt niet met de wet, zodat de woorden "onder meer" dienen te worden geschrapt in de artikelen 2 tot 5.

2. Bij het vaststellen van de elementen ter verduidelijking van de wettelijke criteria worden hier en daar uiterst vage omschrijvingen gehanteerd (zie bijvoorbeeld "demografische dynamiek" in artikel 3, 1°, en "kleine en grote distributie" in artikel 5, 4°). Ter wille van de rechtszekerheid zou nauwkeuriger dienen te worden omschreven wat daarmee wordt bedoeld.

Het is daarenboven niet duidelijk wat het verschil is tussen het element opgenomen in artikel 3, 2°, van het ontwerp, enerzijds, en de elementen opgenomen in artikel 3, 5° en 6°, anderzijds. Ook op dit punt is het ontwerp aan verduidelijking toe.

3. De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 5, 2°, zijn niet op elkaar afgestemd. In de Nederlandse tekst dient het woord "stadskern", in overeenstemming met de Franse tekst en met 3° van hetzelfde artikel, te worden vervangen door het woord "handelskern".

Artikel 7

In een normatieve tekst dienen woorden als "moeten", "dienen te" of "het is vereist dat" waar mogelijk te worden vermeden, aangezien de verplichting al besloten ligt in de aard van de regelgeving. Gelet op dit legistieke voorschrift kan in artikel 7 beter

worden geschreven: "Het ... advies ... bevat voor ieder criterium ... een afzonderlijke beoordeling en besluit vervolgens tot een globale beoordeling van de aanvraag".

Artikel 8

Uit het ontworpen artikel 8 volgt dat het besluit onmiddellijk in werking zal treden de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt ¹.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

⁽¹⁾ In overeenstemming met artikel 190 van de Grondwet dient in de Nederlandse tekst van artikel 8 het woord "publicatie" te worden vervangen door het woord "bekendmaking".

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis entend pourvoir à l'exécution de l'article 5, alinéa 3, et de l'article 7, § 2, alinéa 2, de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales.

L'article 5, alinéa 3, de la loi du 13 août 2004 confie au Roi le soin de déterminer la composition du dossier socio-économique joint à la demande d'autorisation d'implantation commerciale. L'article 6 du projet entend donner exécution à cette disposition.

En vertu de l'article 7, § 2, alinéa 1^{er}, de la loi, le Comité socio-économique national pour la distribution est tenu, lors de l'élaboration d'un avis concernant une demande d'autorisation d'implantation commerciale, de prendre en considération les critères mentionnés dans cet alinéa. En vertu de l'alinéa 2 du même paragraphe, le Roi peut compléter ou préciser ces quatre critères. Les articles 2 à 5 et 7 du projet entendent mettre en oeuvre cette disposition.

2. Les dispositions précitées de la loi du 13 août 2004 ne sont toutefois pas encore entrées en vigueur et ne peuvent donc, pour l'instant, procurer de fondement juridique. Le projet devra être complété sur ce point par une disposition qui règle l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Le fondement juridique à cet effet peut se trouver à l'article 20 de la loi.

COMPÉTENCE

L'article 2 du projet entend préciser le critère de "la localisation spatiale de l'implantation commerciale" (voir article 7, § 2, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi).

À cet effet, il met notamment en exergue les éléments suivants:

"1° l'inscription du projet dans les prescriptions existantes au niveau communal, provincial et régional et notamment l'affectation du sol;

(...)

3° l'incidence de l'implantation en matière de mobilité durable, notamment l'utilisation de l'espace, la sécurité routière et la pollution".

Selon l'article 6, § 1^{er}, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les régions sont compétentes pour l'urbanisme et l'aménagement du territoire et, partant, pour déterminer "l'affectation du sol". Sur ce point, la réglementation en projet sort de la compétence de l'autorité fédérale.

Selon l'article 6, § 1^{er}, II, 1°, de la loi spéciale, la protection de l'environnement relève de la compétence des régions. En faisant mention de "la pollution", à l'article 2, 3°, du projet, la réglementation empiète sur les compétences des régions.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Dans l'hypothèse où le projet serait complété par une disposition réglant l'entrée en vigueur des articles de la loi qui en constituent le fondement juridique, il y aurait lieu au premier alinéa du préambule de mentionner également l'article 20 de la loi du 13 août 2004.

La référence aux articles 5 et 7, § 2, de la loi peut être précisée en écrivant: "..., notamment les articles 5, alinéa 3, 7, § 2, alinéa 2, et 20;".

Articles 2 à 5

1. Dès lors que l'article 7, § 2, alinéa 2, de la loi donne au Roi le pouvoir de compléter ou de préciser les critères, c'est au Roi Lui-même qu'il appartient de fixer et de préciser ces critères complémentaires. Toutefois, en utilisant plus particulièrement le mot "notamment", les différents articles en projet laissent une latitude au Comité socio-économique national pour la distribution pour que celui-ci tienne encore compte d'autres éléments, outre ceux que le Roi indique à des fins de précision. Cela ne se concilie pas avec la loi, de sorte qu'il faudra supprimer les mots "notamment" aux articles 2 à 5.

2. Lors de la fixation des éléments visant à préciser les critères légaux, il est parfois fait usage de formulations extrêmement imprécises (voir par exemple "dynamique démographique" à l'article 3, 1°, et "petite et grande distribution" à l'article 5, 4°). Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait de mieux préciser ce que l'on entend par là.

Par ailleurs, on n'aperçoit pas clairement la différence qu'il existe entre, d'une part, l'élément mentionné à l'article 3, 2°, du projet, et, d'autre part, les éléments figurant à l'article 3, 5° et 6°. Le projet devra également être clarifié sur ce point.

3. Il y a une discordance entre les textes français et néerlandais de l'article 5, 2°. Dans le texte néerlandais, on remplacera le mot "stadskern" par le mot "handelskern", conformément au texte français et au 3° du même article.

Article 7

Il y a lieu d'éviter, si possible, d'employer des mots tels que "devoir", "être tenu de", "y avoir lieu de" ou "falloir" dans un texte normatif, dès lors que l'obligation est déjà contenue dans la nature de la réglementation. Eu égard à cette règle de légistique, mieux vaudrait écrire l'article 7 comme suit: "L'avis ... comprend, pour chaque critère ... une évaluation distincte et conclut ensuite par une évaluation globale de la demande".

Article 8

Il résulte de l'article 8 en projet que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur le jour de sa publication au Moniteur belge ¹.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

⁽¹⁾ Conformément à l'article 190 de la Constitution, on remplacera dans le texte néerlandais de l'article 8 le mot "publicatie" par le mot "bekendmaking".

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'État,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

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

W. GEURTS

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.

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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

W. GEURTS

M. VAN DAMME