KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.439/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 mei 2006 door de Minister van Consumentenzaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 14 juli 1991 betreffende de Handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de Consument", heeft op 1 juni 2006 het volgende advies gegeven:

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument, te wijzigen, teneinde nadere uitvoering te geven aan sommige bepalingen van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming.

Daartoe wordt in de wet van 14 juli 1991 een nieuw artikel 94*ter* [1] ingevoegd, dat een principiële verbodsbepaling bevat met betrekking tot elke handeling of omissie die een intracommunautaire inbreuk inhoudt, bedoeld in de voornoemde EG-verordening (artikel 2 van het ontwerp).

Daarnaast worden sommige andere artikelen van de wet van 14 juli 1991 gewijzigd teneinde in een aantal onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden te voorzien, waarover de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor de controle van de naleving van de wetgeving inzake consumentenbescherming overeenkomstig de betrokken EG-verordening moeten kunnen beschikken (artikelen 3 en 4 van het ontwerp).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. De ontworpen regeling is geconcipieerd als een "omzetting" van verordening (EG) nr. 2006/2004 van 27 oktober 2004 (zie artikel 1, tweede lid, van het ontwerp). Het is evenwel inherent aan dergelijke verordeningen dat zij rechtstreeks toepasselijk zijn in elke lidstaat en dat - in beginsel - geen nationale maatregelen zijn vereist opdat de verordening verbindend zou zijn in de interne rechtsorde. Wel is het zo dat de interne regelgeving gebeurlijk formeel dient te worden aangepast aan het bepaalde

---

(1) Er dient mee rekening te worden gehouden dat ook het voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument teneinde de verkopers te verbieden telefoonoproepen naar hun naverkoopdienst aan een hogere kost aan te rekenen dan deze van een geografisch nummer", waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden het advies 40.436/1 uitbrengt, beoogt een artikel 94*ter* in te voegen in de wet van 14 juli 1991.

.../...

in de verordening of dat, indien de verordening dat voorschrijft, in de interne regelgeving de nationale overheid moet worden aangewezen die wordt belast met de uitvoering van een in de verordening omschreven opdracht of in de interne regelgeving in een sanctionering van de niet-naleving van de verordening moet worden voorzien.

In verordening (EG) nr. 2006/2004 van 27 oktober 2004 wordt de nadere uitvoering van een aantal bepalingen ervan aan de lidstaten overgelaten, waaraan het om advies voorgelegde ontwerp van wet beoogt tegemoet te komen. Veeleer dan een "omzetting" uit te maken van de betrokken verordening in de interne rechtsorde, betreft het derhalve de "nadere uitvoering" ervan, zodat het juridisch correcter zou zijn om in artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, ook deze laatste terminologie te gebruiken dan erin melding te maken van een "omzetting" van de betrokken verordening.

2. De intracommunautaire inbreuken, bedoeld in verordening (EG) nr. 2006/2004 van 27 oktober 2004, zijn inbreuken op nationale regelgeving die in hoofdzaak de omzetting vormt van de EG-richtlijnen die worden vermeld in bijlage 1 van de voornoemde verordening. Opgemerkt dient te worden dat niet al die richtlijnen in het Belgische recht zijn omgezet door middel van een wijziging van de wet van 14 juli 1991, maar dat - integendeel - die omzetting is gebeurd door middel van een wijziging van andere wetten [2] en zelfs decreten [3]. Niettemin gaan de stellers van het ontwerp er

---

(2) Zo werd bijvoorbeeld richtlijn 87/102/EEG van de Raad van 22 december 1986 betreffende de harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen der lidstaten inzake het consumentenkrediet, omgezet door middel van een wijziging van de wet van 12 juni 1991 op het consumentenkrediet, en werd richtlijn 2000/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 juni 2000 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij, met name de elektronische handel, in de interne markt, omgezet bij de wet van 11 maart 2003 betreffende bepaalde juridische aspecten van de diensten van de informatiemaatschappij.

(3) Zo werden de artikelen 10 tot 21 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 televisieomroepactiviteiten, omgezet in de decreten betreffende de radio-omroep en de televisie, gecoördineerd op 4 maart 2005, wat de Vlaamse Gemeenschap betreft, en door "le décret du 4 janvier 1999 modifiant le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel et assurant la transposition de la directive 97/36/CE du 30 juin 1997 et de la directive 95/47/CE du 24 octobre 1995", wat de Franstalige Gemeenschap betreft.

blijkbaar van uit dat het volstaat om een beginselmatige bepaling in de wet van 14 juli 1991 in te schrijven - het ontworpen artikel 94*ter* -, opdat ermee alle intracommunautaire inbreuken geregeld in het interne recht, inclusief die welke het voorwerp uitmaken van een regeling in andere wetten of decreten, zouden zijn beoogd.

Het valt te betwijfelen of die redenering kan worden bijgetreden en of het ontworpen artikel 94*ter* van de wet van 14 juli 1991 inderdaad een soort van "horizontale werking" kan worden toebedeeld die het overbodig maakt dat andere wetten moeten worden aangepast in de zin van de ontworpen regeling. Vraag is inderdaad of in die wetten niet ofwel een verbodsbepaling moet worden ingeschreven in de zin van het ontworpen artikel 94*ter* van de wet van 14 juli 1991, ofwel in die wetten moet worden verwezen naar de omschrijving van het ontworpen artikel 94*ter*, en erin zo nodig andere wijzigingen dienen te worden aangebracht die nodig zijn ter uitvoering van de meermaals genoemde verordening (EG) nr. 2006/2004 van 27 oktober 2004 [4].

3. In aansluiting op wat is opgemerkt onder 2, mag het principe van de autonomie van de gemeenschappen en de gewesten niet uit het oog worden verloren. Dat principe staat eraan in de weg dat de federale overheid eenzijdig zou bepalen welke instanties, afhangende van de andere deelentiteiten, bij de nadere uitvoering van bepalingen van de verordening (EG) nr. 2006/2004 van 27 oktober 2004 moeten worden betrokken.

4. Uit de aan de Raad van State, afdeling wetgeving, meegedeelde documenten valt af te leiden dat een groot gedeelte van de maatregelen, vereist ter uitvoering van de meermaals genoemde verordening, niet door middel van de ontworpen regeling, maar wel al langs administratieve weg zijn genomen. Dat is, onder meer, het geval voor de aanwijzing van het Belgisch verbindingsbureau en van de bevoegde autoriteiten, rekening houdende met de toepasselijke wetgeving.

---

(4) Zelfs aangenomen dat het ontworpen artikel 94*ter* een “horizontale werking” kan worden toebedeeld, ware het voor de rechtszekerheid wenselijk dat in die andere wetten formeel zou worden gerefereerd aan het ontworpen artikel 94*ter* van de wet van 14 juli 1991, afgezien nog van de technische aanpassingen die in die wetten zouden moeten worden aangebracht in het licht van de nadere uitvoering van de betrokken verordening.

Aan de uitvoering van bepaalde onderdelen van de verordening (EG) nr. 2006/2004 van 27 oktober 2004 zijn nochtans zodanig zwaarwichtige rechtsgevolgen verbonden [5], dat een regeling langs administratieve weg daarmee niet goed verenigbaar is en dat het - integendeel - veeleer aan de wetgever toekomt om ter zake in een aantal, zij het minimale regels te voorzien. Dat is bijvoorbeeld het geval voor de rol die voor het verbindingsbureau is weggelegd als verzoekende, dan wel als aangezochte instantie en de samenwerking met de instanties van de andere lidstaten die daarmee samenhangt [6], voor de mogelijkheid om toe te staan dat een ambtenaar van de verzoekende instantie zich bij de ambtenaren van de aangezochte instantie voegt tijdens het onderzoek [7], voor de mogelijkheid om onder meer informatie en documenten, verkregen van de bevoegde autoriteit van een andere lidstaat, te gebruiken als bewijsmateriaal op dezelfde basis als vergelijkbare documenten die in eigen land zijn verkregen [8] en, meer algemeen, voor het bepaalde in artikel 13, lid 4, van de verordening.

5. Uit wat voorafgaat volgt dat de Raad van State, afdeling wetgeving, vanuit een tweevoudig oogpunt ernstige vragen heeft met betrekking tot het beperkte opzet van de ontworpen regeling. Enerzijds valt immers te betwijfelen of een wijziging van uitsluitend de wet van 14 juli 1991 als voldoende kan worden beschouwd om ermee alle intracommunautaire inbreuken te omvatten, die in andere wetgeving inbegrepen, anderzijds is de regeling te weinig uitgewerkt, ermee rekening houdende dat bepaalde essentiële aspecten van de uitvoering van de verordening (EG) nr. 2006/2004 van 27 oktober 2004 erin niet zijn opgenomen.

---

(5) Zie bijvoorbeeld het bepaalde in artikel 4 van de verordening, wat de aanwijzing van de bevoegde autoriteit betreft.

(6) Artikel 8, lid 6, van de verordening (EG) nr. 2006/2004 van 27 oktober 2004.

(7) Artikel 6, lid 3, van dezelfde verordening.

(8) Artikel 13, lid 2, van dezelfde verordening.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

De indeling van een normatieve tekst is enkel verantwoord wanneer de verscheidenheid van de erin geregelde onderwerpen of het groot aantal artikelen daartoe grond opleveren of de regeling daardoor overzichtelijker wordt of makkelijker te raadplegen valt. De indeling in hoofdstukken van het om advies voorgelegde ontwerp van wet voldoet niet aan die vereisten en vervalt derhalve beter.

Artikel 1

Wat de redactie van artikel 1, tweede lid, van het ontwerp betreft, wordt verwezen naar de algemene opmerkingen onder 1.

Artikel 3

1. Men redigere de inleidende zin van artikel 3 van het ontwerp als volgt :

"In artikel 98 van dezelfde wet, gewijzigd bij de wetten van 14 juli 1994 en 7 december 1998, worden de volgende wijzigingen aangebracht :".

2. Aangezien artikel 98, § 1, van de wet van 14 juli 1991 betrekking heeft op de vordering gegrond op artikel 95 van die wet, en het in artikel 98, § 2, gaat om de vordering gegrond op artikel 97, kan worden overwogen om de ontworpen bepaling onder artikel 3, 2°, van het ontwerp in artikel 98, § 1, van de wet te integreren in plaats van - zoals in het ontwerp het geval is - artikel 98, § 2, aan te vullen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 40.439/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre de la Protection de la Consommation, le 10 mai 2006, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du comsommateur", a donné le 1er juin 2006 l'avis suivant:

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

L'avant-projet de loi soumis pour avis entend modifier la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur afin de mettre en oeuvre certaines dispositions du règlement (CE) n° 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs.

À cet effet, il est inséré dans la loi du 14 juillet 1991 un article 94*ter*, nouveau, [1] qui comprend une disposition d'interdiction de principe concernant tout acte ou toute omission qui constitue une infraction intracommunautaire visée dans le règlement CE susmentionné (article 2 du projet).

Le projet modifie par ailleurs quelques autres articles de la loi du 14 juillet 1991 afin de donner un certain nombre de compétences d'enquête et d'application des règles aux autorités nationales chargées de contrôler le respect de la législation sur la protection du consommateur conformément au règlement CE concerné (articles 3 et 4 du projet).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. Le texte en projet est conçu comme une "transposition" du règlement (CE) n° 2006/2004 du 27 octobre 2004 (voir l'article 1er, alinéa 2, du projet). Un tel règlement est toutefois, par nature, directement applicable dans chaque État membre et, en principe, aucune mesure nationale n'est requise pour qu'il soit obligatoire dans l'ordre juridique interne. Il convient néanmoins d'adapter éventuellement la législation interne sur le plan formel aux dispositions du règlement ou, si celui-ci le prescrit, de désigner dans la

---

(1) Il convient de tenir compte de ce que l'avant-projet de loi "modifiant la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur afin d'interdire aux vendeurs de facturer les appels téléphoniques vers leurs services après-vente à un coût supérieur à celui d'un numéro géographique" sur lequel le Conseil d'État, section de législation, rend ce jour l'avis 40.436/1 entend également insérer un article 94*ter* dans la loi du 14 juillet 1991.

législation interne l'autorité nationale qui est chargée de l'exécution d'une mission qu'il définit ou de prévoir dans la législation interne les sanctions à appliquer en cas de non-respect du règlement.

Le règlement (CE) n° 2006/2004 du 27 octobre 2004 laisse aux États membres le soin de mettre en oeuvre certaines de ses dispositions, ce à quoi entend répondre le projet de loi soumis pour avis. Ce dernier constitue dès lors moins une "transposition" du règlement concerné dans l'ordre juridique interne que sa mise en oeuvre, de sorte qu'il serait juridiquement plus correct d'utiliser également cette dernière terminologie à l'article 1er, alinéa 2, du projet plutôt que d'y faire état d'une "transposition" du règlement concerné.

2. Les infractions intracommunautaires, visées dans le règlement (CE) n° 2006/2004 du 27 octobre 2004, sont des infractions à la législation nationale qui constitue la transposition essentielle des directives CE mentionnées dans l'annexe 1 du règlement susvisé. Il convient de relever que toutes ces directives n'ont pas été transposées en droit belge par une modification de la loi du 14 juillet 1991, mais que- au contraire - cette transposition est intervenue par la voie de modifications d'autres lois [2], ainsi que de décrets [3]. Néanmoins, les auteurs du projet semblent considérer qu'il suffit d'inscrire une disposition de principe dans la loi du 14 juillet 1991 - l'article 94*ter* en projet - pour viser toutes les infractions intracommunautaires réglées en droit interne, y compris celles qui le sont dans d'autres lois ou décrets.

---

(2) Ainsi, la directive 87/102/CEE du Conseil du 22 décembre 1986 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de crédit à la consommation, par exemple, a été transposée par une modification de la loi du 12 juin 1991 relative au crédit à la consommation et la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 relative à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur a été transposée par la loi du 11 mars 2003 sur certains aspects juridiques des services de la société de l'information.

(3) Ainsi, les articles 10 à 21 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 ont été transposés dans les décrets relatifs à la radiodiffusion et à la télévision, coordonnés le 4 mars 2005, en ce qui concerne la Communauté flamande, et par le décret du 4 janvier 1999 modifiant le décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel et assurant la transposition de la directive 97/36/CE du 30 juin 1997 et de la directive 95/47/CE du 24 octobre 1995, en ce qui concerne la Communauté française.

.../...

Il est douteux que ce raisonnement puisse être suivi et que l'article 94*ter*, en projet, de la loi du 14 juillet 1991 puisse se voir attribuer une espèce d'"effet horizontal" rendant superflue l'adaptation d'autres lois conformément aux dispositions en projet. En effet, la question est de savoir s'il n'y a pas lieu d'inscrire dans ces lois une interdiction pareille à celle de l'article 94*ter* en projet de la loi du 14 juillet 1991 ou d'y faire référence à la définition de l'article 94*ter* en projet et d'y apporter éventuellement encore d'autres modifications qui seraient nécessaires à la mise en oeuvre du règlement (CE) n° 2006/2004 du 27 octobre 2004 susmentionné [4].

3. Dans le prolongement de ce qui a été relevé au point 2, le principe de l'autonomie des communautés et des régions ne doit pas être oublié. Ce principe s'oppose à ce que l'autorité fédérale prévoie unilatéralement quelles autorités, relevant des autres entités fédérées, doivent être associées à la mise en oeuvre de dispositions du règlement (CE) n° 2006/2004 du 27 octobre 2004.

4. Il ressort des documents communiqués au Conseil d'État, section de législation, qu'une part importante des mesures requises en vue de la mise en oeuvre du règlement susmentionné, sont prises non par les dispositions en projet, mais bien par la voie administrative. Tel est notamment le cas pour la désignation du bureau belge de liaison et des autorités compétentes, compte tenu de la législation applicable.

Toutefois, la mise en oeuvre de certains éléments du règlement (CE) n° 2006/2004 du 27 octobre 2004 est assortie d'effets juridiques à ce point importants [5] que la voie administrative ne convient guère et que - au contraire - il appartient plutôt au législateur de prévoir à cet égard un certain nombre de règles, fussent-elles minimales. Tel est par exemple le cas du rôle qui a été réservé au bureau de liaison en tant qu'autorité requérante ou requise et de la coopération avec les autorités des autres États membres qui

---

(4) À supposer même que l'article 94*ter* en projet puisse se voir attribuer un "effet horizontal", il serait souhaitable pour la sécurité juridique que ces autres lois fassent formellement référence à l'article 94*ter* en projet de la loi du 14 juillet 1991, indépendamment encore des adaptations techniques qui devraient être apportées dans ces lois à la lumière de la mise en oeuvre du règlement concerné.

(5) Voir par exemple la règle énoncée à l'article 4 du règlement, en ce qui concerne la désignation de l'autorité compétente.

y est liée [6], de la possibilité d'autoriser qu'un fonctionnaire de l'autorité requérante se joigne aux fonctionnaires de l'autorité requise durant l'enquête [7], de la possibilité d'utiliser notamment des informations et des documents obtenus auprès de l'autorité compétente d'un autre État membre comme moyens de preuve au même titre que des documents analogues obtenus dans son propre pays [8] et, plus généralement, de la règle énoncée à l'article 13, paragraphe 4, du règlement.

5. Il résulte de ce qui précède que le Conseil d'État, section de législation, se pose, à double titre, de sérieuses questions quant à l'économie restreinte des dispositions en projet. En effet, d'une part il est douteux qu'une modification de la seule loi du 14 juillet 1991 puisse être tenue pour suffisante pour interdire toutes les infractions intracommunautaires, y compris celles visées par d'autres législations, et d'autre part le texte en projet est trop peu élaboré, compte tenu de ce que certains aspects essentiels de la mise en oeuvre du règlement (CE) n° 2006/2004 du 27 octobre 2004 n'y figurent pas.

EXAMEN DU TEXTE

Observation préliminaire

La division d'un texte normatif ne se justifie que si la diversité des matières qui y sont réglées ou la quantité d'articles le commande ou si le texte y gagne en clarté ou en accessibilité. La division en chapitres du projet de loi soumis pour avis ne répond pas à ces critères et devrait dès lors être omise.

---

(6) Article 8, paragraphe 6, du règlement (CE) n° 2006/2004 du 27 octobre 2004.

(7) Article 6, paragraphe 3, du même règlement.

(8) Article 13, paragraphe 2, du même règlement.

.../...

Article 1er

En ce qui concerne la rédaction de l'article 1er, alinéa 2, du projet, il est renvoyé aux observations générales formulées au point 1.

Article 3

1. On rédigera la phrase liminaire de l'article 3 du projet comme suit:

"À l'article 98 de la même loi, modifié par les lois du 14 juillet 1994 et du 7 décembre 1998, sont apportées les modifications suivantes:".

2. Dès lors que l'article 98, § 1er, de la loi du 14 juillet 1991 concerne l'action fondée sur l'article 95 de cette loi et qu'il s'agit à l'article 98, § 2, de la demande fondée sur l'article 97, il peut être suggéré d'intégrer la disposition en projet énoncée à l'article 3, 2°, du projet dans l'article 98, § 1er, de la loi plutôt que de compléter l'article 98, § 2, comme le prévoit le projet.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section ff.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS M. VAN DAMME