

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 42.634/4
DU 24 AVRIL 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Protection de la Consommation, le 28 mars 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant les critères d'édition de l'annuaire universel et fixant les informations générales que l'annuaire universel doit contenir", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

Formalité préalable

Il ne ressort pas du dossier que le projet d'arrêté a été soumis à la Commission européenne en vertu de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

Selon l'article 8 de cette directive, les États membres sont normalement tenus de communiquer tout projet de "règle technique" à la Commission, en vue de permettre à celle-ci ainsi qu'aux autres États membres de réagir, le cas échéant, selon les règles fixées par l'article 9.

En ce qui concerne les produits, l'article 1^{er}, 11), de la directive 98/34/CE précitée définit la notion de "règle technique" comme étant, soit une "spécification technique", soit une "autre exigence". Selon l'article 1^{er}, 3), la "spécification technique" est "une spécification qui figure dans un document définissant les caractéristiques requises d'un produit, telles que les niveaux de qualité ou de propriété d'emploi, la sécurité, les dimensions [...]". D'après l'article 1^{er}, 4), l'expression "autre exigence" désigne "une exigence, autre qu'une spécification technique, imposée à l'égard d'un produit pour des motifs de protection, notamment des consommateurs ou de l'environnement, et visant son cycle de vie après mise sur le marché, telle que ses conditions d'utilisation, de recyclage, de réemploi ou d'élimination lorsque ces conditions peuvent influencer de manière significative la composition ou la nature du produit ou sa commercialisation".

.../...

L'arrêté en projet fixe un certain nombre d'exigences auxquelles doivent répondre les annuaires universels. On relèvera à titre d'exemple, que l'arrêté en projet impose notamment l'usage exclusif de substances dégradables pour le désencrage du papier (art. 7, al. 2), un type d'impression apte "à permettre une lisibilité sans difficulté à une distance minimale de 40 cm pour toute personne à vision normale" (art. 8), des caractéristiques particulières pour la couleur du papier utilisé (art. 9 et 21).

De telles normes répondent à la notion "de règles techniques" au sens de la directive 98/34/CE précitée.

En conclusion, l'arrêté en projet doit être communiqué à la Commission européenne préalablement à son adoption, laquelle doit être reportée dans le délai prévu à l'article 9 de la directive 98/34/CE, précitée.

Préambule

1. L'avis de l'Institut belge des services postaux et des télécommunications, ci-après l'I.B.P.T., n'est pas requis préalablement à l'adoption de l'arrêté en projet.

L'alinéa 2 du préambule sera donc omis.

2. L'accord du Ministre du Budget et l'avis de l'inspecteur des finances ne sont pas requis sur le texte en projet en vertu des articles 5, 2/, et 14, 1/, de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire.

Afin d'éviter toute confusion sur le caractère obligatoire de la consultation de ces instances, ces accord et avis ne doivent pas être visés au préambule dont les alinéas 3 et 4 seront omis.

Dispositif

Articles 2 et 3

Ces dispositions reprennent, en grande partie, en les paraphrasant des règles déjà inscrites dans les articles 30 à 32 de l'annexe à la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques. Or, il n'appartient pas à un arrêté ministériel de rappeler, répéter, paraphraser ou résumer des règles qui figurent déjà dans des dispositions de nature législative.

Outre qu'un tel procédé est inutile, il peut laisser entendre qu'il est au pouvoir du Ministre de modifier ces règles, alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

Pour ces motifs, les dispositions à l'examen doivent être omises du projet.

Article 4

Cette disposition, en prévoyant que les exemplaires supplémentaires de l'annuaire universel sont fournis à toute personne qui en fait la demande "à un prix basé sur les coûts", ajoute une condition que ne prévoit pas l'article 30, alinéa 5, de l'annexe de la loi du 13 juin 2005 précitée.

Cette nouvelle règle qui ne fixe pas des "critères d'édition" ou des "renseignements généraux" ne peut trouver son fondement légal dans l'article 31, § 1^{er}, quatrième tiret, ni dans l'article 32, alinéa 6, de l'annexe à la loi précitée du 13 juin 2005.

Pour le surplus, la disposition du projet ne fait que paraphraser l'alinéa 5 de l'article 30 de l'annexe à la loi précitée du 13 juin 2005.

Pour ces motifs, l'article 4 doit également être omis du projet.

Article 5 et annexe

La question se pose de savoir si, conformément à l'article 32, alinéa 4, de l'annexe à la loi précitée du 13 juin 2005, chaque zone géographique parmi celles énumérées à l'annexe à l'arrêté en projet correspond effectivement à une "zone téléphonique d'un service fixe existant à la date de publication de l'arrêté royal du 14 septembre 1999 portant les conditions de confection, édition et distribution des annuaires téléphoniques et rapportant l'arrêté du 13 juin 1999 ayant le même objet".

Le délégué de la ministre a répondu à cette question comme suit :

"En principe, oui. Belgacom possède effectivement une base de données relativement ancienne, qui renseigne en coordonnées «Lambert» les limites géographiques des diverses zones. Il est vrai que ces limites ne correspondent pas toujours exactement avec les limites administratives des entités communales. De toute façon, l'annuaire pages blanches édité par Promedia a appliqué dans les faits un découpage administratif par commune dans ses volumes qui respecte pratiquement totalement les limites théoriques fixées par la loi. Ce découpage ne donne lieu à aucune réclamation depuis des années. C'est donc celui-là qui a été repris dans le projet; l'idée étant qu'il ne faut pas perturber les habitudes des abonnés en imposant un nouveau découpage qui n'est demandé par personne."

Il résulte de cette réponse qu'en réalité, la correspondance entre les zones concernées, telle qu'elle est effectuée dans l'arrêté, n'est pas parfaite ⁽¹⁾. L'annexe doit être revue.

Article 6

1. Le Ministre n'est pas habilité à régler la procédure de dérogation à la détermination des zones géographiques, visées à l'article 32, alinéa 4, de l'annexe de la loi précitée du 13 juin 2005; les alinéas 1^{er} et 2 doivent par conséquent être omis.

2. L'article 6, alinéa 3, de l'arrêté en projet, met en place un régime de décision implicite.

⁽¹⁾ ce qui n'empêche pas le Ministre de pouvoir y déroger en vertu de l'article 32, alinéa 4, de l'annexe de la loi précitée du 13 juin 2005.

La mise en oeuvre d'un tel régime a pour effet d'écarter l'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.

Ceci ne peut être admis que si une disposition de nature législative l'autorise. Or, tel n'est pas le cas en l'espèce.

L'alinéa 3 de la disposition à l'examen doit être omis.

Article 10

L'alinéa 1^{er} de la disposition à l'examen habilite l'I.B.P.T. à approuver le contenu des pages d'information de l'annuaire universel.

L'article 32 de l'annexe à la loi précitée du 13 juin 2005 qui habilite le Ministre à arrêter les critères d'édition de cet annuaire ne lui permet pas de conférer à l'I.B.P.T. un tel pouvoir.

Il en va de même de l'article 31, § 1^{er}, quatrième tiret, qui habilite le Ministre à fixer les renseignements généraux qui doivent figurer dans l'annuaire universel.

L'alinéa 1^{er} en projet doit être omis.

Article 16

Interrogé à propos de l'article 16 du projet, le délégué de la ministre a précisé que le principe de gratuité figurant à cet article résulte déjà de l'article 133 de la loi précitée du 13 juin 2005, spécialement de son paragraphe 1^{er}, alinéas 1^{er} et 4.

Ledit alinéa 4 dispose en effet comme suit :

"Pour l'inscription ou la non-inscription de données à caractère personnel minimales d'un abonné dans l'annuaire ou le service de renseignements téléphoniques, aucune charge ne peut être imposée."

.../...

L'article 16 du projet entend donc régler une question déjà réglée par le législateur. Comme mentionné ci-avant, il n'appartient pas à un arrêté ministériel de rappeler, répéter, paraphraser, résumer ou préciser des règles qui figurent déjà dans des dispositions de nature législative, *a fortiori*, en y ajoutant.

Par ailleurs, l'on n'aperçoit pas en quoi la gratuité ainsi prévue par l'arrêté en projet constituerait un "critère d'édition" au sens de l'article 32, alinéa 6, de l'annexe à la loi précitée du 13 juin 2005, de sorte qu'en vertu du pouvoir conféré au Ministre compétent par cette disposition, celui-ci pourrait compléter ou préciser ledit principe de gratuité tel que déjà prévu à l'article 133 de la loi.

La disposition à l'examen doit donc être omise.

Article 22

Il résulte de l'article 22 que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge.

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.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 42.634/4
VAN 24 APRIL 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 28 maart 2007 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Consumentenzaken verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van Ministerieel besluit "tot vaststelling van de criteria voor de uitgave van de universele telefoongids en tot vaststelling van de algemene inlichtingen die de universele telefoongids moet bevatten", heeft het volgende advies gegeven :

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaand vormvereiste

Uit het dossier blijkt niet dat het ontwerpbesluit aan de Europese Commissie is voorgelegd krachtens richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij.

Volgens artikel 8 van deze richtlijn moeten de lidstaten normalerwijs de Commissie onverwijld ieder ontwerp voor een "technisch voorschrift" meedelen, teneinde deze en de overige lidstaten de gelegenheid te bieden om in voorkomend geval te reageren volgens de regels vastgelegd in artikel 9.

Wat de producten betreft, omschrijft artikel 1, 11), van de voornoemde richtlijn 98/34/EG het begrip "technisch voorschrift" als een "technische specificatie" of een "andere eis". Volgens artikel 1, 3), is de "technische specificatie" een "specificatie die voorkomt in een document ter omschrijving van de vereiste kenmerken van een product, zoals kwaliteitsniveau, prestaties, veiligheid of afmetingen [...]". Volgens artikel 1, 4), betekenen de woorden "andere eis" "een eis die, zonder een technische specificatie te zijn, ter bescherming van met name de consument of het milieu wordt opgelegd en betrekking heeft op de levenscyclus van het product nadat dit in de handel is gebracht, zoals voorwaarden voor gebruik, recycling, hergebruik of verwijdering van het product, wanneer deze voorwaarden op significante wijze de samenstelling, de aard of de verhandeling van het product kunnen beïnvloeden".

Het ontwerpbesluit stelt een aantal normen vast waaraan de universele telefoongidsen moeten voldoen. Bij wijze van voorbeeld schrijft het ontwerpbesluit onder meer voor dat voor het ontinkten van het papier alleen afbreekbare stoffen gebruikt mogen worden (art. 7, tweede lid), dat bepaalde gegevens zodanig gedrukt moeten worden dat zij "gemakkelijk leesbaar zijn van op een minimumafstand van 40 cm voor een persoon met normaal gezichtsvermogen" (art. 8) en dat voor de kleur van het gebruikte papier bijzondere vereisten gelden (art. 9 en 21).

Zulke normen stemmen overeen met het begrip "technische voorschriften" in de zin van de voornoemde richtlijn 98/34/EG.

Kortom, het ontwerpbesluit moet aan de Europese Commissie worden meegedeeld voordat het wordt aangenomen, zodat de goedkeuring ervan dient te worden uitgesteld gedurende de in artikel 9 van de voornoemde richtlijn 98/34/EG bepaalde termijn.

Aanhef

1. Het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie, hierna het BIPT, hoeft niet om advies te worden gevraagd vóór de goedkeuring van het ontwerpbesluit.

Derhalve moet het tweede lid van de aanhef vervallen.

2. De akkoordbevinding van de Minister van Begroting en het advies van de inspecteur van financiën zijn krachtens de artikelen 5, 2/, en 14, 1/, van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole niet vereist voor de ontworpen tekst.

Teneinde elke verwarring omtrent de verplichte aard van de raadpleging van die instanties weg te nemen, behoeft naar die akkoordbevinding en dat advies niet te worden verwezen in de aanhef, zodat het derde en het vierde lid ervan dienen te vervallen.

Dispositief

Artikelen 2 en 3

Deze bepalingen nemen grotendeels in de vorm van een parafrase regels over die reeds zijn opgenomen in de artikelen 30 tot 32 van de bijlage bij de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie. Het komt echter niet toe aan een ministerieel besluit om te herinneren aan regels die reeds voorkomen in bepalingen van wetgevende aard, noch om ze te herhalen, te parafraseren of samen te vatten.

Een zodanige werkwijze is niet alleen onnodig, maar ze kan tevens de indruk wekken dat de minister bevoegd is om die regels te wijzigen, terwijl die bevoegdheid alleen aan de wetgever toekomt.

Om die redenen moeten de onderzochte bepalingen weggelaten worden uit het ontwerp.

Artikel 4

Deze bepaling voegt, doordat ze stelt dat extra exemplaren van de universele telefoongids "tegen een op kosten gebaseerde prijs" geleverd worden aan elke persoon die erom verzoekt, een voorwaarde toe die niet is vervat in artikel 30, vijfde lid, van de bijlage bij de voornoemde wet van 13 juni 2005.

Deze nieuwe regel, die geen "criteria voor de uitgave" of "algemene inlichtingen" vaststelt, kan haar rechtsgrond niet ontleen aan artikel 31, § 1, vierde streepje, of aan artikel 32, zesde lid, van de bijlage bij de voornoemde wet van 13 juni 2005.

Voor het overige beperkt de ontworpen bepaling zich ertoe artikel 30, vijfde lid, van de bijlage bij de voornoemde wet van 13 juni 2005 te parafraseren.

Om die redenen moet ook artikel 4 weggelaten worden uit het ontwerp.

Artikel 5 en bijlage

De vraag rijst of overeenkomstig artikel 32, vierde lid, van de bijlage bij de voornoemde wet van 13 juni 2005 iedere geografische zone van die welke worden opgesomd in de bijlage bij het ontwerpbesluit effectief overeenstemt met "een telefoonzone van een vaste dienst [...] die bestaat op de datum van bekendmaking van het koninklijk besluit van 14 september 1999 houdende de voorwaarden tot vervaardiging, uitgave en verspreiding van de telefoongidsen en tot intrekking van het koninklijk besluit van 13 juni 1999 met hetzelfde onderwerp".

De gemachtigde van de minister heeft daarop het volgende geantwoord :

"En principe, oui. Belgacom possède effectivement une base de données relativement ancienne, qui renseigne en coordonnées «Lambert» les limites géographiques des diverses zones. Il est vrai que ces limites ne correspondent pas toujours exactement avec les limites administratives des entités communales. De toute façon, l'annuaire pages blanches édité par Promedia a appliqué dans les faits un découpage administratif par commune dans ses volumes qui respecte pratiquement totalement les limites théoriques fixées par la loi. Ce découpage ne donne lieu à aucune réclamation depuis des années. C'est donc celui-là qui a été repris dans le projet; l'idée étant qu'il ne faut pas perturber les habitudes des abonnés en imposant un nouveau découpage qui n'est demandé par personne."

Uit dat antwoord volgt dat de overeenstemming tussen de betrokken zones, zoals ze in het besluit wordt voorgeschreven, in werkelijkheid niet volmaakt is ⁽¹⁾. De bijlage moet worden herzien.

Artikel 6

1. De minister is niet gemachtigd om de procedure te regelen om af te wijken van de vaststelling van de geografische zones omschreven in artikel 32, vierde lid, van de bijlage bij de voornoemde wet van 13 juni 2005, zodat het eerste en het tweede lid moeten vervallen.

⁽¹⁾ Wat de minister niet belet daarvan te kunnen afwijken krachtens artikel 32, vierde lid, van de bijlage bij de voornoemde wet van 13 juni 2005.

2. Artikel 6, derde lid, van het ontwerpbesluit voert een regeling van impliciete besluitvorming in.

Werken met een zodanige regeling brengt mee dat de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen geen toepassing kan vinden.

Dit kan alleen worden aanvaard indien een bepaling van wetgevende aard zulks toestaat. Dit is in dezen echter niet het geval.

Het derde lid van de onderzochte bepaling moet vervallen.

Artikel 10

Het eerste lid van de onderzochte bepaling machtigt het BIPT om de inhoud van de informatiebladzijden van de universele telefoongids goed te keuren.

Artikel 32 van de bijlage bij de voornoemde wet van 13 juni 2005, dat de minister machtigt om de criteria voor de uitgave van deze telefoongids vast te stellen, staat hem niet toe die bevoegdheid over te dragen aan het BIPT.

Hetzelfde geldt voor artikel 31, § 1, vierde streepje, dat de minister machtigt om de algemene inlichtingen vast te stellen die moeten voorkomen in de universele telefoongids.

Het ontworpen eerste lid moet vervallen.

Artikel 16

Om uitleg gevraagd in verband met artikel 16 van het ontwerp, heeft de gemachtigde van de minister gepreciseerd dat het beginsel van de kosteloosheid dat in dit artikel wordt vastgelegd, reeds volgt uit artikel 133 van de voornoemde wet van 13 juni 2005, inzonderheid uit paragraaf 1, eerste en vierde lid, ervan.

Het genoemde vierde lid bepaalt immers :

"Voor de opname of het niet opnemen in de telefoongids of de telefooninlichtingendienst van de minimale persoonsgegevens van een abonnee mag geen vergoeding gevraagd worden."

Artikel 16 van het ontwerp beoogt dus een kwestie te regelen die de wetgever reeds heeft geregeld. Zoals hierboven is gesteld, staat het niet aan een ministerieel besluit om regels in herinnering te brengen, te herhalen, te parafraseren, samen te vatten of te preciseren die reeds voorkomen in bepalingen van wetgevende aard, *a fortiori* door er bepalingen aan toe te voegen.

Voorts is het niet duidelijk in welk opzicht de kosteloosheid die aldus wordt voorgeschreven bij het ontwerpbesluit een "criterium voor de uitgave" zou vormen in de zin van artikel 32, zesde lid, van de bijlage bij de voornoemde wet van 13 juni 2005, zodat de bevoegde minister krachtens de hem bij deze bepaling verleende bevoegdheid dat beginsel van kosteloosheid, zoals het reeds is vastgelegd in artikel 133 van de wet, kan aanvullen of preciseren.

De onderzochte bepaling moet dan ook vervallen.

Artikel 22

Uit artikel 22 volgt dat het besluit onmiddellijk in werking treedt, de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij 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.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

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

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

Ph. HANSE