

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.648/1
VAN 14 JANUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 22 december 2009 door de Minister voor Ondernemen en Vereenvoudigen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de erkenningsvoorwaarden voor uitgevers van maaltijdcheques in een elektronische vorm tot uitvoering van artikel 157 tot 159 van de wet van XX december 2009 houdende diverse bepalingen", heeft het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt er in hoofdzaak toe de erkenningsvoorwaarden voor uitgevers van maaltijdcheques in elektronische vorm vast te stellen (hoofdstuk I). Daarnaast wordt een ad hoc advies- en controlecomité voor de maaltijdcheque in elektronische vorm opgericht (hoofdstuk II). Hoofdstuk III bepaalt de erkenningsprocedure. Hoofdstuk IV bevat bepalingen betreffende de controle op de naleving van het ontworpen besluit en de mogelijkheid om in dat verband een klacht in te dienen. Hoofdstuk V bepaalt de procedure voor de intrekking en het verval van de erkenning. Hoofdstuk VI bevat regels betreffende de financiële zekerheid waarin de uitgevers van maaltijdcheques dienen te voorzien.

2.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door de artikelen 184 en 185 van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen, alsook, wat artikel 16 van het ontwerp betreft, door artikel 108 van de Grondwet gelezen in samenhang met de voornoemde bepalingen.

2.2. De bepalingen waaraan wordt gerefereerd in het tweede, het derde en het vierde lid van de aanhef bieden geen rechtsgrond voor het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. Het ontwerp bevat een regeling voor de erkenning van uitgevers van elektronische maaltijdcheques. Nagegaan dient te worden in welke mate die regeling in overeenstemming kan worden geacht met de Europeesrechtelijke bepalingen op het vlak van vrij verkeer van diensten. In dat opzicht dient inzonderheid te worden onderzocht of

de regeling in overeenstemming kan worden geacht met de richtlijnen 2006/123/EG ⁽¹⁾ en 2007/64/EG ⁽²⁾.

1.1. De elektronische maaltijdcheque moet aan de werknemer toelaten om, met behulp van een drager, via elektronische weg betalingstransacties uit te voeren bij handelaren voor de betaling van een maaltijd of de aankoop van gebruiksklare voeding. Aldus begrepen is de uitgifte van elektronische maaltijdcheques op te vatten als een betalingsdienst in de zin van artikel 4 van en de bijlage bij richtlijn 2007/64/EG.

Artikel 3, k), van richtlijn 2007/64/EG bepaalt evenwel dat die richtlijn niet van toepassing is op "diensten gebaseerd op instrumenten die kunnen worden gebruikt om, louter in de door de uitgevende instelling gebruikte bedrijfsgebouwen of uit hoofde van een handelsovereenkomst met de uitgevende instelling, hetzij binnen een beperkt netwerk van dienstverleners hetzij voor een beperkte reeks goederen en diensten, goederen en diensten te verkrijgen".

Het is niet duidelijk in welke mate de uitgifte van elektronische maaltijdcheques onder deze uitzondering valt, met name doordat niet uit te maken is hoe ruim de begrippen "beperkt netwerk van dienstverleners" en "beperkte reeks goederen en diensten" op te vatten zijn. Zo dat op het eerste gezicht kan worden aangenomen, komt het niettemin enkel aan het Europees Hof van Justitie toe om door middel van een bindende interpretatie van die uitzonderingsbepaling dienaangaande uitsluitel te geven.

1.2. Indien de uitgifte van elektronische dienstencheques niet onder het toepassingsgebied van richtlijn 2007/64/EG valt, dient te worden aangenomen dat richtlijn 2006/123/EG er in elk geval op van toepassing is. De ontworpen regeling kan evenwel geacht worden met die richtlijn in overeenstemming te zijn.

⁽¹⁾ Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt.

⁽²⁾ Richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt tot wijziging van de richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van richtlijn 97/5/EG.

2. Het ontwerp heeft nog een grondig nazicht op redactioneel-taalkundig vlak.

Zo dienen, wanneer een ontwerp wordt ingedeeld in hoofdstukken, alle artikelen bij die indeling te worden betrokken. Dat is nu niet het geval voor artikel 1. Bovendien horen de artikelen 16, 17 en 18 niet thuis in hoofdstuk VI maar dienen zij te worden opgenomen in een apart hoofdstuk "Slotbepalingen".

Volgens de wetgevingstechnische regels dient een opsomming in een artikel te gebeuren middels 1/, 2/, 3/, enzovoort, en een verdere opsomming middels a), b), c), enzovoort. De artikelen 2, eerste lid, 14/, en 15 van het ontwerp dienen in die zin te worden aangepast.

Op taalkundig vlak dient de overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst nagekeken te worden. Zo lijkt de term "vervallen" in de Nederlandse tekst niet overeen te stemmen met de term "supprimé" in de Franse tekst (zie onder meer de artikelen 10, 11, 12, 13 en 14, § 2). Vraag is ook of de term "verpande rekening" in de Nederlandse tekst overeenstemt met de term "compte bloqué" in de Franse tekst (zie de artikelen 2, eerste lid, 14/, en 15). In artikel 3, 6/, van het ontwerp dient in de Nederlandse tekst het woord "aangesproken" te worden vervangen door het woord "gebruikt".

Bijzondere opmerkingen

Opschrift

Het opschrift geeft op onvolledige wijze de inhoud weer van het ontwerp, nu enkel uitdrukkelijk melding wordt gemaakt van de aangelegenheid geregeld in hoofdstuk I ervan. Dit dient te worden verholpen. Bovendien dient te worden verwezen naar de artikelen 183 tot 185 (niet: 157 tot 159) van de wet van 30 december 2009 houdende diverse bepalingen. Die aanpassing dient ook te gebeuren in het lid van de aanhef waarin naar die artikelen wordt verwezen.

Aanhef

1. Rekening houdende met wat hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontwerp, dienen het tweede, het derde en het vierde lid uit de aanhef te worden weggelaten.

2. Dat is eveneens het geval voor het lid waarin wordt gerefereerd aan sommige bepalingen van het koninklijk besluit van 28 november 1969 tot uitvoering van de wet van 27 juni 1969 tot herziening van de besluitwet van 28 december 1944 betreffende de maatschappelijke zekerheid der arbeiders, nu die bepalingen geen rechtsgrond vormen voor het ontwerp, er niet door worden gewijzigd of opgeheven en de vermelding ervan niet nuttig is voor een goed begrip van het ontwerp aangezien aan dezelfde bepalingen reeds wordt gerefereerd in het dispositief van het ontwerp.

3. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar de akkoordbevinding van de Staatssecretaris voor Begroting dient in de Franse tekst te worden verwezen naar de datum van 30 november 2009 (niet: 30 juni 2009).

Artikel 3

Artikel 3, tweede lid, bepaalt dat de uitgever zich "in het algemeen" aan de wet van 8 december 1992 inzake de bescherming van de persoonlijke levenssfeer dient te houden. Zo kan worden aanvaard dat het naleven van die wet wordt beschouwd als een erkenningsvoorwaarde, waardoor de niet-naleving van die wet de intrekking van de erkenning tot gevolg kan hebben, valt niet in te zien waarom de uitgever die wet slechts "in het algemeen" zou dienen na te leven. De uitgever dient zich uiteraard te houden aan alle bepalingen van die wet die op hem van toepassing zijn. De woorden "in het algemeen" scheppen dan ook verwarring en dienen bijgevolg te worden weggelaten. Om duidelijker tot uitdrukking te brengen dat de naleving van die wet als een erkenningsvoorwaarde wordt beschouwd, wordt die bepaling ook best opgenomen in het eerste lid van artikel 3, onder een nieuw punt 9/.

Artikel 6

De draagwijdte van artikel 6, § 1, tweede lid, is niet duidelijk. Wellicht wordt bedoeld dat in het individuele erkenningsbesluit de erkenningsvoorwaarden, geval per geval, nog kunnen worden gepreciseerd, zonder dat evenwel kan worden afgeweken van de erkenningsvoorwaarden als zodanig. In voorkomend geval dient deze bedoeling duidelijker tot uitdrukking te worden gebracht. In elk geval dient de draagwijdte van artikel 6, § 1, tweede lid, in het licht van de rechtszekerheid, eenduidig te zijn.

Artikel 16

Aangezien de bepaling opgenomen in artikel 16 van het ontwerp *mutatis mutandis* ook voorkomt in artikel 2 van het ontwerp 47.647/1, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden eveneens advies geeft, dient het voorwerp van de evaluatie, in het geval de bepaling in het voorliggende ontwerp wordt behouden, te worden toegespitst op het voorliggende ontwerp.

Artikel 18

De uitvoering van een besluit moet gewaarborgd blijven over de wisseling van ministers heen. Men schrijve bijgevolg: "De minister bevoegd voor ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessoren van de
	L. DENYS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 47.648/1
DU 14 JANVIER 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre pour l'Entreprise et la Simplification, le 22 décembre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les conditions d'agrément pour les éditeurs des titres-repas sous forme électronique exécutant l'article 157 à 159 de la loi du XX décembre 2009 portant des dispositions diverses", a donné l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis tend principalement à fixer les conditions d'agrément pour les éditeurs des titres-repas sous forme électronique (chapitre I^{er}). Il crée en outre un comité d'avis et de contrôle ad hoc pour les titres-repas sous forme électronique (chapitre II). Le chapitre III fixe la procédure d'agrément. Le chapitre IV comprend les dispositions relatives au contrôle du respect de l'arrêté en projet et à la possibilité d'introduire une plainte à ce sujet. Le chapitre V détermine la procédure pour le retrait et la suppression de l'agrément. Le chapitre VI règle la garantie financière que doivent prévoir les éditeurs des titres-repas.

2.1. Le fondement juridique du projet est procuré par les articles 184 et 185 de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses ainsi que, pour l'article 16 du projet, par l'article 108 de la Constitution, en combinaison avec les dispositions précitées.

2.2. Les dispositions auxquelles il est fait référence dans les deuxième, troisième et quatrième alinéas du préambule ne procurent aucun fondement juridique au projet.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

1. Le projet régit l'agrément des éditeurs des titres-repas électroniques. Il convient de vérifier dans quelle mesure ce règlement peut être tenu pour conforme aux dispositions européennes relatives à la libre circulation des services. À cet égard, il y a lieu d'examiner en particulier si le règlement peut être considéré comme conforme aux directives 2006/123/CEE ⁽¹⁾ et 2007/64/CE ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

⁽²⁾ Directive 2007/64/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 novembre 2007 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE ainsi que 2006/48/CE et abrogeant la directive 97/5/CE.

1.1. Le titre-repas électronique doit permettre au travailleur d'effectuer, à l'aide d'un support, des transactions de paiement sous forme électronique auprès de commerçants pour le paiement d'un repas ou l'achat d'aliments prêts à la consommation. Ainsi comprise, l'édition de titre-repas électroniques doit se concevoir comme un service de paiement au sens de l'article 4 de la directive 2007/64/CE et de l'annexe.

L'article 3, k), de la directive 2007/64/CE prévoit toutefois que cette directive ne s'applique pas "aux services fondés sur des instruments qui ne peuvent être utilisés, pour l'acquisition de biens ou de services, que dans les locaux utilisés par l'émetteur ou, dans le cadre d'un accord commercial avec l'émetteur, à l'intérieur d'un réseau limité de prestataires de services ou pour un éventail limité de biens ou de services".

On voit mal dans quelle mesure cette exception s'appliquerait à l'édition de titres-repas électroniques, notamment parce que l'on ne peut déterminer l'étendue de la portée des notions de "réseau limité de prestataires de services" et d'"éventail limité de biens ou de services". Si, à première vue, il peut être admis que tel est le cas, il appartient toutefois à la seule Cour européenne de justice d'apporter à cet égard une réponse définitive par la voie d'une interprétation obligatoire de cette exception.

1.2. Si l'édition de titre-repas électroniques n'entre pas dans le champ d'application de la directive 2007/64/CE, force est d'admettre que la directive 2006/123/CE est en tout cas applicable. On peut toutefois considérer que les dispositions en projet sont conformes à cette directive.

2. Le projet doit encore être examiné en profondeur sur le plan rédactionnel et linguistique.

Ainsi, lorsqu'un projet est divisé en chapitres, cette division doit inclure tous les articles. Tel n'est pas le cas à présent pour l'article 1^{er}. En outre, les articles 16, 17 et 18 n'ont pas leur place au chapitre VI mais doivent figurer dans un chapitre distinct "Dispositions finales".

Selon les règles de légistique, il faut désigner une énumération dans un article par "1/, 2/, 3/, etc." et ensuite par "a), b), c), etc.". Les articles 2, alinéa 1^{er}, 14/, et 15 du projet doivent être adaptés en ce sens.

Sur le plan linguistique, il convient de vérifier la concordance entre le texte français et le texte néerlandais. Ainsi, le terme "vervallen" dans le texte néerlandais ne paraît pas correspondre au mot "supprimé" dans le texte français (voir notamment les articles 10, 11, 12, 13 et 14, § 2). La question est également de savoir si les termes "verpande rekening" dans le texte néerlandais correspondent aux mots "compte bloqué" dans le texte français (voir les articles 2, alinéa 1^{er}, 14/, et 15). À l'article 3, 6/, du projet, il convient de remplacer dans le texte néerlandais le mot "aangesproken" par le mot "gebruikt".

Observations particulières

Intitulé

L'intitulé exprime incomplètement la teneur du projet, dès lors qu'il ne fait explicitement état que de la matière réglée dans son chapitre 1^{er}. Il convient d'y remédier. En outre, il y a lieu de faire référence aux articles 183 à 185 (et non: 157 à 159) de la loi du 30 décembre 2009 portant des dispositions diverses. Cette adaptation doit également s'opérer dans l'alinéa du préambule faisant référence à ces articles.

Préambule

1. Compte tenu des observations faites ci-dessus concernant le fondement juridique du projet, les deuxième, troisième et quatrième alinéas du préambule doivent être omis.

.../...

2. Tel est également le cas pour l'alinéa faisant référence à certaines dispositions de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, dès lors que ces dispositions ne procurent aucun fondement juridique au projet, ne sont pas modifiées ou abrogées par celui-ci et que leur mention n'est pas utile à une bonne compréhension du projet étant donné qu'il est déjà fait référence aux mêmes règles dans le dispositif du projet.

3. Dans l'alinéa du préambule faisant référence à l'accord du Secrétaire d'État au Budget, il convient dans le texte français, de mentionner la date du 30 novembre 2009 (et non celle du 30 juin 2009).

Article 3

L'article 3, alinéa 2, dispose que l'éditeur doit respecter "d'une manière générale" la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée. S'il peut être admis que le respect de cette loi est considérée comme une condition d'agrément, son non-respect pouvant emporter le retrait de l'agrément, on ne comprend pas pourquoi l'éditeur devrait uniquement respecter cette loi "d'une manière générale". L'éditeur doit évidemment observer toutes les dispositions de cette loi qui lui sont applicables. Les mots "d'une manière générale" prêterent dès lors à confusion et doivent par conséquent être omis. Pour exprimer plus clairement que le respect de cette loi est considéré comme une condition d'agrément, il vaut mieux intégrer cette disposition à l'alinéa 1^{er} de l'article 3, sous un 9/, nouveau.

Article 6

La portée de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, n'est pas claire. Peut-être faut-il entendre que la décision individuelle d'agrément peut encore préciser les conditions d'agrément, au cas par cas, sans qu'il puisse toutefois être dérogé aux conditions d'agrément en tant que telles. Si tel est le cas, cette intention doit être exprimée plus clairement. Quoi qu'il en soit, la sécurité juridique commande que la portée de l'article 6, § 1^{er}, alinéa 2, soit sans équivoque.

Article 16

Dès lors que la disposition inscrite à l'article 16 du projet apparaît également *mutatis mutandis* à l'article 2 du projet 47.647/1, sur lequel le Conseil d'État, section de législation, rend ce jour également un avis, l'évaluation, en cas de maintien de la disposition dans le présent projet, doit porter spécialement sur le présent projet.

Article 18

L'exécution d'un arrêté doit être assurée au-delà des changements de ministres. On écrira par conséquent: "Le ministre qui à les Affaires sociales dans ses attributions, ...".

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. TISON,	
	L. DENYS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. F. VANNESTE, auditeur adjoint.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME