

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.792/1
VAN 7 OKTOBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 4 oktober 2010 door de Minister voor Ondernemen verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot omzetting van artikel 42 van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt", heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"par l'avis motivé du 24 juin 2010 de la Commission européenne, qui oblige d'adapter la réglementation belge dans les plus brefs délais aux dispositions de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur".

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de bijlage bij de wet van 26 mei 2002 betreffende de intracommunautaire vorderingen tot staking op het gebied van de bescherming van de consumentenbelangen, aan te vullen met een verwijzing naar de dienstenwet van 26 maart 2010 en de uitvoeringsbesluiten ervan. De aldus te wijzigen bijlage somt de bepalingen op die kunnen aanleiding geven tot een inbreuk op de collectieve belangen van de consumenten.

Met de ontworpen wijziging wordt beoogd de interne wetgeving aan te passen aan de wijziging die in de bijlage bij richtlijn 98/27/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 mei 1998 betreffende het doen staken van inbreuken in het raam van de bescherming van de consumentenbelangen werd aangebracht door artikel 42 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, hierna dienstenrichtlijn genoemd ¹.

Voor de ontworpen regeling kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 14 van de voornoemde wet van 26 mei 2002, dat de Koning bevoegd maakt om de bepalingen opgesomd in bijlage van de wet aan te passen teneinde rekening te houden met de eventuele wijzigingen van de bijlage van richtlijn 98/27/EG van 19 mei 1998.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

Met de ontworpen regeling wordt beoogd artikel 42 van de dienstenrichtlijn in het interne recht om te zetten. Er wordt geen "uitvoering" gegeven aan de betrokken richtlijnbevestiging. Men redigere derhalve artikel 1 van het ontwerp beter als volgt:

⁽¹⁾ De stellers van het ontwerp beogen, wat de betrokken aangelegenheid betreft, tegemoet te komen aan het met redenen omkleed advies van 24 juni 2010 van de Europese Commissie inzake de noodzakelijke aanpassing van de Belgische reglementering aan de bepalingen van richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006.

"Dit besluit voorziet in de omzetting van artikel 42 van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt".

Artikel 2

De stellers van het ontwerp gaan eraan voorbij dat een inbreuk in de zin van artikel 2, 1/, a), van de wet van 26 mei 2002, mogelijk ook betrekking heeft op normatieve bepalingen die door de gemeenschappen en de gewesten worden vastgesteld ter omzetting van de dienstenrichtlijn en dat derhalve de vermelding van uitsluitend de dienstenwet van 26 maart 2010 en de uitvoeringsbesluiten in het ontworpen 11/ van de bijlage bij de voornoemde wet onvolledig is en niet beantwoordt aan een correcte omzetting van artikel 42 van de dienstenrichtlijn.

Teneinde dat te verhelpen kan worden overwogen om - in afwijking van hetgeen vanuit legistiek oogpunt gebruikelijk is - in het ontworpen 11/ van de bijlage bij de wet van 26 mei 2002 op een meer algemene manier te verwijzen naar de internrechtelijke bepalingen die door de daartoe bevoegde overheden zijn tot stand gebracht ter omzetting van de dienstenrichtlijn. Aldus wordt vermeden dat de omzetting van artikel 42 van de genoemde richtlijn onvolledig is en dat in de betrokken bijlage een opsomming van normatieve teksten wordt opgenomen die onvermijdelijk partieel en een bron van rechtsonzekerheid is ². Wel kan worden overwogen om daarbij - expliciet, maar op een niet-exhaustieve wijze - te refereren aan de onderscheiden normatieve teksten die de dienstenrichtlijn op het niveau van de federale overheid en op het niveau van de gemeenschaps- en gewestoverheden op horizontale wijze omzetten ³.

(2) De omzetting maakt immers niet enkel het voorwerp uit van bepalingen die de dienstenrichtlijn op een algemene en horizontale wijze in het interne recht omzetten, doch ook van diverse, verspreid liggende specifieke bepalingen op zowel federaal niveau, als op het niveau van de gemeenschappen en de gewesten.

(3) Normatieve teksten die de dienstenrichtlijn of onderdelen ervan op een algemeen-horizontale wijze in het interne recht omzetten zijn, benevens de dienstenwet van 26 maart 2010, onder meer het decreet van 10 december 2009 "visant à transposer la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur dans les matières visées à l'article 138 de la Constitution" (wat het Waalse Gewest betreft), het decreet van 25 juni 2010 "tot gedeeltelijke omzetting van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt" (wat de Vlaamse Gemeenschap betreft), het decreet van 9 juli 2010 "visant à transposer la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur" (wat de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijke Gewest betreft), en het decreet van 19 juli 2010 "relatif aux services en Communauté française" (wat de Franse Gemeenschap betreft).

Rekening houdend met wat voorafgaat zou in het ontworpen 11/ van de bijlage bijvoorbeeld kunnen worden geschreven:

"11/ de bepalingen die door de daartoe bevoegde overheden zijn vastgesteld ter omzetting van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, zoals onder meer die van ..." ⁴.

⁽⁴⁾ De zinsnede "zoals onder meer die van" dient enkel te worden gebruikt indien wordt geopteerd voor een opsomming van normatieve teksten die strekken tot een horizontale omzetting van de dienstenrichtlijn of een gedeelte ervan. Voorts maakt de algemene term "bepalingen" een afzonderlijke verwijzing naar de uitvoeringsbesluiten overbodig.

De kamer was samengesteld uit

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

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.792/1
DU 7 OCTOBRE 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, le 4 octobre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal "transposant l'article 42 de la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur", a donné l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Conformément à l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par l'avis motivé du 24 juin 2010 de la Commission européenne, qui oblige d'adapter la réglementation belge dans les plus brefs délais aux dispositions de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur".

*

* *

Conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, la section de législation a dû se limiter à l'examen de la compétence de l'auteur de l'acte, du fondement juridique ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

.../...

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de compléter l'annexe à la loi du 26 mai 2002 relative aux actions en cessation intracommunautaires en matière de protection des intérêts des consommateurs par une référence à la loi du 26 mars 2010 sur les services et à ses arrêtés d'exécution. L'annexe à modifier de la sorte énumère les dispositions qui peuvent donner lieu à une atteinte aux intérêts collectifs des consommateurs.

La modification en projet vise à adapter la législation interne à la modification apportée à l'annexe à la directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs par l'article 42 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, ci-après dénommée directive services ¹.

Les dispositions en projet peuvent trouver leur fondement juridique à l'article 14 de la loi précitée du 26 mai 2002 qui habilite le Roi à adapter les dispositions énumérées en annexe à la loi pour tenir compte des modifications éventuelles de l'annexe de la directive 98/27/CE du 19 mai 1998.

⁽¹⁾ Les auteurs du projet visent à se conformer, dans la matière concernée, à l'avis motivé de la Commission européenne du 24 juin 2010 relatif à la nécessaire adaptation de la réglementation belge aux dispositions de la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

Les dispositions en projet ont pour objectif de transposer en droit interne l'article 42 de la directive services. Il ne s'agit pas de "mettre en oeuvre" la disposition de la directive évoquée. Par conséquent, mieux vaudrait rédiger l'article 1^{er} du projet comme suit:

"Le présent arrêté transpose l'article 42 de la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur".

Article 2

Les auteurs du projet perdent de vue qu'une infraction au sens de l'article 2, 1/, a), de la loi du 26 mai 2002 pourrait également porter sur des dispositions normatives prises par les communautés et les régions pour transposer la directive services et que par conséquent, ne mentionner que la loi du 26 mars 2010 sur les services et ses arrêtés d'exécution au 11/, en projet, de l'annexe à la loi précitée, est lacunaire et n'assure pas une transposition correcte de l'article 42 de la directive services.

Pour y remédier, on peut envisager - par dérogation à l'usage du point en légistique - que le 11/, en projet, de l'annexe à la loi du 26 mai 2002 se réfère de manière plus générale aux dispositions de droit interne adoptées par les autorités compétentes à cet effet pour transposer la directive services. On évite ainsi que la transposition de l'article 42 de la directive précitée soit incomplète et que ne figure dans l'annexe en cause une énumération de textes normatifs inévitablement partielle et source d'insécurité juridique ². On peut cependant envisager à cet égard de faire référence - explicitement mais de manière non exhaustive - aux textes normatifs distincts transposant la directive

(2) En effet, la transposition ne fait pas seulement l'objet de dispositions transposant la directive en droit interne de manière générale et horizontale mais également de diverses dispositions spécifiques éparses tant au niveau fédéral qu'au niveau des communautés et des régions.

horizontalement au niveau de l'autorité fédérale et au niveau des autorités communautaires et régionales ³.

Compte tenu de ce qui précède, le 11/, en projet, de l'annexe, pourrait par exemple s'écrire comme suit:

"11/ les dispositions prises par les autorités compétentes à cet effet pour transposer la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, comme notamment celles de ..." ⁴.

(3) Les textes normatifs transposant d'une manière générale et horizontale la directive services ou ses subdivisions en droit interne sont notamment, outre la loi du 26 mars 2010 sur les services, le décret du 10 décembre 2009 "visant à transposer la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur dans les matières visées à l'article 138 de la Constitution" (pour la Région wallonne), le décret du 25 juin 2010 "tot gedeeltelijke omzetting van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt" (pour la Communauté flamande), le décret du 9 juillet 2010 "visant à transposer la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur" (pour la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale), et le décret du 19 juillet 2010 "relatif aux services en Communauté française" (pour la Communauté française).

(4) Le segment de phrase "comme notamment celles de" ne doit être employé que si l'on opte pour une énumération de textes normatifs ayant pour objet une transposition horizontale de la directive services ou l'une de ses subdivisions. En outre, le terme général "dispositions" rend superflu un renvoi distinct aux arrêtés d'exécution.

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. P. DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

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