

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.388/1
VAN 13 OKTOBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 30 september 2011 door de Minister voor Ondernemen verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de minnelijke schikking bij inbreuken op de wet van ... betreffende de bescherming van de consumenten inzake overeenkomsten betreffende het gebruik van goederen in deeltijd, vakantieproducten van lange duur, doorverkoop en uitwisseling' heeft het volgende advies gegeven:

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 50.388/1
DU 13 OCTOBRE 2011

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 30 septembre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif au règlement transactionnel des infractions à la loi du ... relative aux contrats portant sur la protection des consommateurs en matière de contrats d'utilisation de biens à temps partagé, de produits de vacances à long terme, de revente et d'échange', a donné l'avis suivant:

VOORAFGAANDE OPMERKING

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.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Luidens artikel 28, eerste lid, van de wet van 28 augustus 2011 betreffende de bescherming van de consumenten inzake overeenkomsten betreffende het gebruik van goederen in deeltijd, vakantieproducten van lange duur, doorverkoop en uitwisseling, kunnen de hiertoe door de Minister bevoegd voor de Economie aangestelde ambtenaren, op inzage van de processen-verbaal die een inbreuk bedoeld in de artikelen 23 en 24 van de wet vaststellen en die opgemaakt zijn door de in artikel 27, § 1, van dezelfde wet bedoelde ambtenaren, aan de overtreders een som voorstellen waarvan de betaling de strafvordering doet vervallen.

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de tarieven en de nadere regels inzake betaling en inning vast te stellen van de aan de overtreders voor te stellen som, bedoeld in het aangehaalde artikel 28, eerste lid, van de wet van 28 augustus 2011.

2. De ontworpen regeling vindt in hoofdzaak rechtsgrond in artikel 28, tweede lid, van de voornoemde wet, dat de Koning opdraagt de tarieven alsook de nadere regels van betaling en inning vast te stellen van de in het eerste lid van die wetsbepaling bedoelde som.

3. Artikel 5 van het ontwerp komt erop neer dat het proces-verbaal slechts aan de procureur des Konings wordt overgezonden wanneer het bij wege van minnelijke schikking voorgestelde bedrag niet binnen de daartoe bepaalde termijn wordt betaald.

Voor het regelen van de mededeling van processen-verbaal aan het openbaar ministerie is geen uitdrukkelijke rechtsgrond voorhanden in de wet van 28 augustus 2011.

Desalniettemin moet worden vastgesteld dat artikel 5 van het ontwerp past in het door de wetgever ingestelde systeem van buitengerechtelijke afhandeling van bepaalde economische misdrijven, waardoor ambtenaren zelfstandig een minnelijke schikking kunnen voorstellen waarvan de betaling de strafvordering doet vervallen.¹ Er dient dan ook te worden aangenomen dat de Koning artikel 5 van het ontwerp vermag aan te nemen op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid die artikel 108 van de Grondwet hem toekent.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met hetgeen over de rechtsgrond van het ontwerp is opgemerkt, dient de aanhef te worden aangevuld met een lid – dat het eerste lid wordt – waarin wordt gerefereerd aan artikel 108 van de Grondwet.
2. Het lid van de aanhef waarin een motivering van het verzoek om spoedbehandeling wordt ingeschreven, is overbodig, ermee rekening houdend dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet om een advies wordt verzocht met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973. Het betrokken lid dient derhalve te worden weggelaten.
3. Gelet op de chronologie van de data van de adviezen, bedoeld in het vierde en het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, dienen die leden van plaats te worden gewisseld.

¹ Er wordt aan herinnerd dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, bij herhaling heeft opgemerkt dat zulk een systeem moeilijk in overeenstemming te brengen is met de algemene beginselen die het optreden van het openbaar ministerie beheersen (zie bijvoorbeeld advies 25.487/8 van 4 maart 1997 over een voorontwerp van wet “betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de productie van de dieren en de dierlijke producten”, *Parl.St.* Kamer, 1996-97, nr. 1181/1).

Artikel 6

Aan het einde van artikel 6 van het ontwerp volstaat het te schrijven “, gewijzigd bij het koninklijk besluit van 20 juli 2000, wordt opgeheven”.

Artikel 7

De wet van 28 augustus 2011 is in werking getreden op de tiende dag na de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Het zou duidelijker en derhalve meer bevorderlijk voor de rechtszekerheid zijn indien in artikel 7 van het ontwerp de precieze datum van inwerkingtreding van de betrokken wet wordt vermeld, in plaats van in algemene zin te verwijzen naar de dag van inwerkingtreding van de betrokken wet.

Door de inwerkingtreding af te stemmen op de datum van inwerkingtreding van de wet van 28 augustus 2011 wordt aan de ontworpen regeling evenwel terugwerkende kracht verleend. Rekening houdend met de draagwijdte van de ontworpen regeling rijst de vraag of deze zich wel leent tot dergelijke retroactiviteit en of deze om die reden niet beter achterwege wordt gelaten.

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

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 des compétences ainsi limitées, 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.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Selon l'article 28, alinéa 1^{er}, de la loi du 28 août 2011 relative à la protection des consommateurs en matière de contrats d'utilisation de biens à temps partagé, de produits de vacances à long terme, de revente et d'échange, les agents commissionnés à cette fin par le Ministre qui a l'Économie dans ses attributions peuvent, au vu des procès-verbaux constatant une infraction visée aux articles 23 et 24 de la loi et dressés par les agents visés à l'article 27, § 1^{er}, de la même loi, proposer aux contrevenants le paiement d'une somme qui éteint l'action publique.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les tarifs ainsi que les modalités de paiement et de perception de la somme à proposer aux contrevenants, visée à l'article 28, alinéa 1^{er}, précité, de la loi du 28 août 2011.

2. Pour l'essentiel, le texte en projet trouve un fondement juridique à l'article 28, alinéa 2, de la loi précitée, qui habilite le Roi à fixer les tarifs ainsi que les modalités de paiement et de perception de la somme visée à l'alinéa 1^{er} de cette disposition législative.

3. Il résulte de l'article 5 du projet que le procès-verbal ne sera transmis au procureur du Roi que si le montant proposé par la voie de la transaction n'est pas payé dans le délai fixé.

Dans la loi du 28 août 2011, il n'y a pas de fondement juridique exprès permettant de réglementer la transmission du procès-verbal au ministère public.

Force est néanmoins de constater que l'article 5 du projet s'inscrit dans le cadre du système qui a été mis en place par le législateur en matière de règlement extrajudiciaire de certains délits économiques, en vertu duquel les fonctionnaires peuvent, en toute indépendance, proposer une transaction dont le paiement éteint l'action publique². Il faut dès lors admettre que le Roi est habilité à édicter l'article 5 du projet en vertu du pouvoir général d'exécution que lui confère l'article 108 de la Constitution.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Eu égard à ce qui a été observé relativement au fondement juridique du projet, le préambule doit être complété par un alinéa - qui devient le premier alinéa - dans lequel il est fait référence à l'article 108 de la Constitution.
2. L'alinéa du préambule comportant une motivation de l'urgence est superflu, dès lors que le Conseil d'État, section de législation, n'a pas été saisi d'une demande d'avis en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973. Cet alinéa doit par conséquent être omis.
3. Vu la chronologie des dates des avis visés dans les quatrième et cinquième alinéas du préambule du projet tel qu'il a été soumis pour avis, il convient de permuter ces alinéas.

Article 6

À la fin de l'article 6 du projet, il suffit d'écrire « , modifié par l'arrêté royal du 20 juillet 2000, est abrogé ».

² Il convient de rappeler que le Conseil d'État, section de législation a relevé, à maintes reprises, qu'un tel système est difficilement conciliable avec les principes généraux qui régissent l'intervention du ministère public (voir, par exemple, l'avis 25.487/8 du 4 mars 1997 sur un avant-projet de loi 'relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la production des animaux et des produits animaux', *Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1181/1).

Article 7

La loi du 28 août 2011 est entrée en vigueur le dixième jour suivant le jour de sa publication au Moniteur belge. À l'article 7 du projet, il serait plus intelligible et par conséquent plus favorable à la sécurité juridique de mentionner la date précise d'entrée en vigueur de cette loi plutôt que d'y faire référence en termes généraux.

Son entrée en vigueur étant alignée sur la date d'entrée en vigueur de la loi du 28 août 2011, le texte en projet se trouve toutefois assorti d'un effet rétroactif. Eu égard à la portée des mesures envisagées, on peut se demander si elles se prêtent bien à une telle rétroactivité et si, dès lors, il ne serait pas préférable d'en faire l'économie.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

M. VAN DAMME,

J. BAERT,
W. VAN VAERENBERGH,

M. TISON,
L. DENYS,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'État,

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

griffier,
greffier.

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

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst werd
nagezien onder toezicht van de
Heer M. VAN DAMME.

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

A. BECKERS

M. VAN DAMME