

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.926/2/V
DU 29 AOÛT 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Entreprises publiques, de la Politique scientifique et de la Coopération au développement, chargé des Grandes Villes, le 31 juillet 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi « modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de communications électroniques et services de communications électroniques et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale », 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 de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ressort de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' qu'en principe, tout avant-projet de loi, tout projet d'arrêté royal et tout projet de décision soumis à l'approbation du Conseil des ministres doivent donner lieu à un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence¹ ; les seuls cas dans lesquels un tel examen préalable ne doit pas avoir lieu sont ceux qui sont appelés à être fixés par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres², qui, à ce jour, en l'état des textes publiés au *Moniteur belge*, n'a pas été pris.

Il n'apparaît pas du dossier que cette formalité ait été accomplie ; il conviendra d'y veiller.

OBSERVATION GÉNÉRALE : TABLEAUX DE CORRESPONDANCE

1. Comme il ressort du dossier communiqué à la section de législation et de l'article 6 de l'avant-projet, celui-ci vise essentiellement à transposer la directive 2010/13/UE du Parlement européen et du Conseil du 10 mars 2010 'visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels' (directive « Services de médias audiovisuels »).

Cette directive constitue en réalité une version codifiée de la directive 89/552/CEE du Parlement européen et du Conseil du 3 octobre 1989 'visant à la coordination de certaines dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la fourniture de services de médias audiovisuels', et de ses modifications, la dernière directive modificative étant la directive 2007/65/CE du Parlement européen et du

¹ Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 précitée. L'article 19/1, § 2, de la loi du 5 mai 1997 précitée charge le Roi de fixer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de cet examen préalable. À ce jour, aucun arrêté ayant un pareil objet n'a été publié au *Moniteur belge*.

² Article 19/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi du 5 mai 1997 précitée.

Conseil, dont le délai de transposition a expiré, conformément à son article 3, paragraphe 1^{er}, le 19 décembre 2009.

2. Les principes de technique législative établis par la section de législation du Conseil d'État invitent les auteurs de projets, lors d'une transposition de directive, à établir des tableaux de transposition :

« 191. Établissez deux tableaux de transposition.

191.1. Pour contrôler qu'une directive est transposée correctement et complètement, établissez un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de la directive et les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition que vous rédigez. Mentionnez également dans ce tableau :

a) les (subdivisions des) articles de la directive qui ont éventuellement déjà été transposés, en correspondance avec les actes de droit interne et les (subdivisions des) articles qui ont procédé à cette transposition ;

b) les (subdivisions des) articles de la directive qui doivent encore être transposés par une autre autorité.

191.2. Pour pouvoir lire chaque article de l'acte de transposition à la lumière des exigences de la directive, établissez aussi un tableau de correspondance entre les (subdivisions des) articles de l'acte de transposition et les (subdivisions des) articles de la directive »³.

Les auteurs de projets sont invités à communiquer ces tableaux avec le dossier transmis au Conseil d'État⁴.

3. En l'espèce, aucun tableau de transposition n'a été communiqué à la section de législation avec la demande d'avis.

À la demande de l'auditeur-rapporteur, un tableau de correspondance lui a toutefois été transmis.

Néanmoins, ce tableau est lacunaire : il ne reprend dans la colonne de gauche, que les dispositions de l'avant-projet qui entendent transposer certaines dispositions de la directive concernée, et dans la colonne de droite, les dispositions européennes transposées. Il y est par ailleurs précisé que « Les dispositions des directives TVSF et SMA qui ne figurent pas dans le tableau [...] ont été transposées antérieurement dans la réglementation interne fédérale », sans que les dispositions de droit interne concernées, ni celles de droit européen, soient identifiées.

³ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-conseildetat.be, onglet « Technique législative ».

⁴ *Ibid.*, recommandation n° 241.

Sur l'utilité de ces tableaux, s'agissant de demandes d'avis dans des délais impartis, voir le rapport annuel 2008-2009, www.raadvst-conseildetat.be, onglet « L'institution », pp. 47 et sv.

Le tableau communiqué à la section de législation n'est donc pas conforme aux exigences usuelles de celle-ci quant à ce, rappelées ci-avant.

Sur ce point, la section de législation souligne que la confection de tableaux de correspondance lors de la transposition est gage de la qualité de celle-ci, et que leur communication au Conseil d'État dès l'envoi de la demande d'avis facilite l'examen du projet dans les délais impartis.

En l'espèce, vu le caractère sommaire du tableau communiqué à la section de législation, il n'a pas été possible de vérifier si toutes et chacune des dispositions de la directive concernée étaient effectivement transposées au niveau de l'autorité fédérale, spécialement par des dispositions déjà en vigueur.

Néanmoins, à cet égard, l'on relève que, dans certains cas, les dispositions fédérales en vigueur qui sont censées transposer certaines dispositions de droit européen, n'assurent pas parfaitement cette transposition.

Ainsi, sans prétendre à l'exhaustivité, et pour ne prendre qu'un seul exemple, le Conseil d'État observe que l'avant-projet n'entend pas modifier l'article 31 de la loi du 30 mars 1995 'concernant les réseaux de communications électroniques et services de communications électroniques et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale' (ci-après, « la loi du 30 mars 1995 »).

Or, cet article 31 ne paraît pas transposer adéquatement l'article 1^{er} de la directive 2010/13/UE précitée dans la mesure où ce dernier définit la notion d' « œuvres européennes ». Plus précisément, l'article 31, § 1^{er}, c) et § 3, de la loi ne paraît pas constituer une transposition parfaite de l'article 1^{er}, paragraphe 1^{er}, n), iii) de la directive.

L'ensemble de la loi du 30 mars 1995 doit donc être revu à la lumière de la directive 2010/13/UE précitée afin de s'assurer de la parfaite et complète transposition de cette dernière.

4. Enfin, l'attention de l'auteur de l'avant-projet est attirée sur ce que, conformément aux recommandations qui figurent au guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires, des tableaux de correspondance complets devront être joints au projet législatif.

Ces tableaux sont en effet très utiles non seulement pour l'assemblée législative saisie de ce projet mais aussi pour les destinataires des règles :

a) ils permettent à l'assemblée législative de se prononcer en connaissance de cause sur le choix des moyens mis en œuvre par l'auteur du projet pour atteindre le résultat exigé par la directive ;

b) ils permettent d'éviter que l'exercice du droit d'amendement n'excède les limites du pouvoir d'appréciation que le droit européen laisse aux États membres ;

c) ils permettent d'éviter que l'assemblée législative n'envisage de compléter la transposition par l'adoption de dispositions qui existent déjà dans l'ordre juridique interne ou qui relèvent de la compétence d'une autre autorité ;

d) ils permettent aux destinataires des règles législatives de connaître leur origine.

Le projet déposé sur le bureau du Parlement sera donc complété sur ce point.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 8

1. Le déroulement de la procédure d'octroi du bénéfice du droit de distribution obligatoire au profit des programmes de radiodiffusion télévisuelle mentionnés à l'article 13, § 1^{er}, second tiret, en projet, n'est pas exposé de manière suffisamment claire comme il résulte des observations ci-après.

À l'article 13, § 1^{er}, second tiret, *in fine*, en projet, il ne suffit pas de renvoyer au paragraphe 2 de la disposition mais également à l'ensemble de celle-ci.

Les mots « prévue au paragraphe 2 » pourraient être remplacés par les mots « organisée aux paragraphes 2 à 6 ».

Au paragraphe 3 en projet, qui est une disposition transitoire, à la fin de la première phrase, il ne convient pas de renvoyer à « la présente loi », qui concernerait alors la loi du 30 mars 1995 modifiée par l'avant-projet, mais à la loi en projet.

Il convient donc de remplacer les mots « de la présente loi » par les mots « de la loi du XXX modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux communications électroniques et services de communications électroniques et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ».

2. S'agissant du même paragraphe 3 en projet :

- il convient, semble-t-il, dans la première phrase, d'omettre le mot « préalable », qui n'ajoute rien à la portée normative du texte ;

- la troisième phrase paraît devoir être déplacée dans un paragraphe 7 nouveau, situé entre les actuels paragraphes 6 et 7.

3. Comme, aux termes du paragraphe 4 en projet, les demandeurs d'octroi du renouvellement du bénéfice du droit de distribution obligatoire peuvent déposer leur demande au plus tard le troisième mois qui précède l'expiration du terme de la période antérieure de bénéfice de ce droit, il n'est pas adéquat de prévoir au second tiret du paragraphe 5 que c'est « au plus tard dans les trois mois qui précèdent l'expiration de la période » antérieure, à savoir à un moment pouvant correspondre à une période proche de l'introduction de la demande, voire au moment de celle-ci, que l'Institut doit remettre un avis motivé au ministre.

Si le texte en projet signifie que c'est pendant la période de trois mois séparant l'expiration du délai de dépôt de la demande de l'expiration de la validité de l'octroi précédent du droit de distribution obligatoire que cet avis doit être remis, il suffirait d'écrire que l'avis est remis au plus tard à l'expiration de cette validité de l'octroi précédent. Pareil régime ne serait toutefois pas indiqué, en ce qu'il pourrait ne pas permettre au ministre de prendre la décision et de la faire notifier avant cette date d'expiration.

Le paragraphe 5, second tiret, doit être revu.

4. L'alinéa 2 du paragraphe 6 recourt à une fiction inutile en présumant un avis favorable de l'Institut en l'absence d'avis de sa part dans le délai éventuellement suspendu. Mieux vaut énoncer plus simplement qu'en ce cas la procédure se poursuit sans l'avis de l'Institut.

Article 9

Le paragraphe 4 procède à une nouvelle numérotation de plusieurs dispositions de la loi du 30 mars 1995.

La modification de la numérotation des articles d'une loi n'est pas recommandée. Il faut en effet éviter en principe de procéder de la sorte, compte tenu non seulement de ce que des références pourraient être faites aux dispositions ainsi renumérotées dans d'autres textes non modifiés, mais aussi en raison de la connaissance acquise des textes en vigueur par leurs destinataires et les instances chargées de les appliquer, voire de l'existence de jurisprudence et de doctrine pouvant avoir fait état de ces dispositions, que les destinataires de la règle peuvent être amenés à consulter. En outre, si la nouvelle numérotation affecte les articles d'un texte législatif sur la base desquels des arrêtés d'exécution ont été pris, l'information des banques de données qui ont créé des hyperliens électroniques entre ceux-ci devient obsolète. Par ailleurs, ne pas renuméroter renseigne utilement le lecteur sur l'évolution de l'acte : si un numéro d'article manque entre deux articles, il sait immédiatement

qu'un article a été abrogé et, si un article se présente sous la forme d'un article « ...*bis* » ou « .../1 », il sait immédiatement que cet article a été inséré et qu'il ne figurait donc pas dans l'acte originel.

Le paragraphe 4 sera omis et les références faites dans l'avant-projet, tant dans les dispositions liminaires que dans les textes en projet, aux dispositions ainsi renumérotées seront rectifiées pour être faites à l'ancienne numérotation ainsi maintenue.

Article 14

L'article 14 de l'avant-projet entend modifier l'article 28/4, devenant 22, de la loi du 30 mars 1995, de sorte que cette disposition comprenne désormais un point 2*bis*, libellé comme suit :

« Art. 22. Les organismes de radiodiffusion ne peuvent diffuser :

[...]

2*bis* des services de médias audiovisuels à la demande qui pourraient nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs que dans des conditions telles que les mineurs ne puissent normalement entendre ou voir ces services de médias audiovisuels à la demande.

[...] ».

Il ressort du dossier transmis à la section de législation que cette disposition entend assurer la transposition de l'article 12 de la directive 2010/13/UE, qui dispose comme suit :

« Les États membres prennent les mesures appropriées pour que les services de médias audiovisuels à la demande fournis par des fournisseurs de services de médias relevant de leur compétence qui pourraient nuire gravement à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs ne soient mis à la disposition du public que dans des conditions telles que les mineurs ne puissent normalement entendre ou voir ces services de médias audiovisuels à la demande ».

La disposition de droit européen reproduite ci-avant impose aux États membres de « prendre les mesures appropriées » afin que les obligations qu'elle fixe soient respectées.

De son côté, la disposition à l'examen se borne, en réalité, à reproduire l'objet de l'obligation imposée par la disposition européenne, sans elle-même prévoir des moyens plus précis, détaillés ou en d'autres termes « appropriés », afin de faire respecter cette obligation.

Ce faisant, elle peut difficilement être considérée comme opérant une véritable transposition de l'article 12 de la directive 2010/13/UE ⁵.

En outre, la rédaction néerlandaise des modifications en projet, ne tient pas compte de la rédaction actuelle de l'article 28/4 de la loi du 30 mars 1995, devenant l'article 22.

Le texte en projet doit être revu et complété à la lumière de ces observations.

Article 17

L'article 17 de l'avant-projet entend notamment remplacer le paragraphe 2 de l'article 28/9, devenant 27, de la loi du 30 mars 1995, de sorte que cette disposition soit libellée comme suit :

« Les organismes de radiodiffusion télévisuelle exercent leurs droits exclusifs de manière à ne pas priver une partie importante du public d'un autre État membre de la possibilité de suivre intégralement ou partiellement en direct ou, si nécessaire ou approprié pour des raisons objectives d'intérêt général, intégralement ou partiellement en différé, sur une télévision à accès libre, les événements que cet autre Etat membre a désignés comme événement d'importance majeure ».

Il ressort du dossier transmis à la section de législation que cette disposition entend assurer la transposition de l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2010/13/UE, qui dispose comme suit :

« Les États membres s'assurent par les moyens appropriés, dans le cadre de leur législation, que les organismes de radiodiffusion télévisuelle relevant de leur compétence exercent leurs droits exclusifs qu'ils ont achetés après le 30 juillet 1997 de manière à ne pas priver une partie importante du public d'un autre État membre de la possibilité de suivre intégralement ou partiellement en direct ou, si nécessaire ou approprié pour des raisons objectives d'intérêt général, intégralement ou partiellement en différé, sur une télévision à accès libre, selon les dispositions prises par cet autre État membre conformément au paragraphe 1, les événements que cet autre État membre a désignés [comme étant d'importance majeure pour la société] conformément aux paragraphes 1 et 2 ».

La disposition de droit européen reproduite ci-avant impose aux États membres de « s'assurer par les moyens appropriés, dans le cadre de leur législation » que les obligations qu'elle fixe seront respectées.

⁵ Comparer avec l'actuel article 28/4, 2°, de la loi du 30 mars 1995, qui habilite le Roi à prendre certaines mesures afin de garantir la protection de mineurs.

De son côté, la disposition à l'examen se borne, en réalité, à reproduire l'objet des obligations imposées par la disposition européenne, sans elle-même prévoir des moyens plus précis, détaillés ou en d'autres termes « appropriés », afin de faire respecter ces obligations.

Ce faisant, elle peut difficilement être considérée comme opérant une véritable transposition de l'article 14, paragraphe 3, de la directive 2010/13/UE ⁶.

Le texte en projet doit être revu et complété à la lumière de cette observation.

Articles 19 et 20

Aux articles 30 et 30bis, § 2 en projet, il y a lieu comme dans la version néerlandaise, de rédiger la version française du texte comme suit :

« Sur l'avis, [...] ».

Article 30

L'article 40, § 5, en projet, est rédigé comme suit :

« Le Roi peut, en cas d'urgence, déroger aux conditions prévues au paragraphe 4, point b). Dans ce cas, les mesures sont notifiées dans les plus brefs délais à la Commission européenne et à l'État membre de la compétence duquel relève le fournisseur de services, en indiquant les raisons pour lesquelles le Roi estime qu'il y a urgence. Les mesures ne seront maintenues que si la Commission européenne estime, dans un délai de trois mois qui suivent la notification, que les mesures prises sont compatibles avec le droit communautaire. L'absence de réponse de la Commission européenne dans le délai fixé vaut accord de celle-ci ».

Cette disposition entend transposer l'article 3, paragraphes 5 et 6, de la directive 2010/13/UE, qui disposent comme suit :

« 5. Les États membres peuvent, en cas d'urgence, déroger aux conditions prévues au paragraphe 4, point b). Dans ce cas, les mesures sont notifiées dans les plus brefs délais à la Commission et à l'État membre de la compétence duquel relève le fournisseur de services, en indiquant les raisons pour lesquelles l'État membre estime qu'il y a urgence.

6. Sans préjudice de la faculté pour l'État membre de prendre et d'appliquer les mesures visées aux paragraphes 4 et 5, la Commission examine dans les plus brefs délais la compatibilité des mesures notifiées avec le droit de l'Union. Lorsqu'elle parvient à la conclusion que les mesures sont incompatibles avec le droit de l'Union,

⁶ Comparer avec l'actuel article 28/4, 2°, de la loi du 30 mars 1995, qui habilite le Roi à prendre certaines mesures afin de garantir la protection de mineurs.

la Commission demande à l'État membre concerné de s'abstenir de prendre les mesures envisagées ou de mettre fin d'urgence aux mesures en question ».

Au regard de ces dispositions européennes, la disposition à l'examen appelle les observations suivantes :

1° l'article 3, paragraphe 6, de la directive 2010/13/UE, s'il prévoit que « la Commission examine dans les plus brefs délais la compatibilité des mesures notifiées avec le droit européen », ne fixe pas pour autant un délai précis ; il n'appartient dès lors pas au législateur fédéral d'imposer à la Commission un délai de trois mois pour statuer.

2° de même, à défaut de disposition de droit européen en ce sens, spécialement dans le paragraphe 6 précité, il n'appartient pas au législateur fédéral de prévoir que « L'absence de réponse de la Commission européenne dans le délai fixé vaut accord de celle-ci ».

En conclusion, l'article 40, § 5 en projet sera revu à la lumière de ces observations, en vue de se conformer strictement au paragraphe 6 de l'article 3 de la directive 2010/13/UE.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

Le caractère modificatif d'une loi n'apparaît en principe pas d'une disposition générale du type de celle rédigée à l'article 2, alinéa 1^{er}, mais de chacune de ses dispositions modificatives.

En conséquence :

1° l'article 2, alinéa 1^{er} sera omis ;

2° la disposition liminaire de l'article 3 sera rédigée comme suit :

« L'article 1^{er} de la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux communications électroniques et services de communications électroniques et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, modifié par les lois du [mentionner les lois modificatives toujours en vigueur de cet article 1^{er}] est modifié comme suit :

[la suite comme à l'avant-projet] ».

3° les dispositions consécutives de l'avant-projet seront rédigées sur le modèle suivant, avec la mention éventuelle des modifications toujours en vigueur déjà subies par la disposition modifiée :

« À l'article 2, alinéas 2 et 3, de la même loi, [etc.] ».

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
	M. PÂQUES,	
	Chr. BEHRENDT,	assesseur de la section de législation,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

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

LE GREFFIER

LE PREMIER PRÉSIDENT

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.926/2/V
VAN 29 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, tweede vakantiekamer, op 31 juillet 2012 door de Minister van Overheidsbedrijven, Wetenschapsbeleid en Ontwikkelingssamenwerking, belast met Grote Steden verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van wet “tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de elektronische communicatienetwerken en -diensten en de uitoefening van omroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad”, 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 voorontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ volgt dat in principe elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling uit te voeren¹; de enige gevallen waarin zo een voorafgaand onderzoek niet hoeft plaats te vinden, zijn die welke moeten worden bepaald bij een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad², welk besluit bij de huidige stand van de teksten die in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt zijn, nog niet uitgevaardigd is.

Uit het dossier blijkt niet dat dit vormvereiste is vervuld; de steller van het ontwerp dient daarvoor alsnog te zorgen.

ALGEMENE OPMERKING: CONCORDANTIETABELLEN

1. Zoals volgt uit het dossier dat is bezorgd aan de afdeling Wetgeving en uit artikel 6 van het voorontwerp, strekt het voorontwerp wezenlijk tot omzetting van richtlijn 2010/13/EU van het Europees Parlement en de Raad van 10 maart 2010 ‘betreffende de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de lidstaten inzake het aanbieden van audiovisuele mediadiensten’ (richtlijn audiovisuele mediadiensten).

Deze richtlijn vormt in werkelijkheid een gecodificeerde versie van richtlijn 89/552/EEG van het Europees Parlement en de Raad van 3 oktober 1989 ‘betreffende

¹ Artikel 19/1, § 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 5 mei 1997. Bij artikel 19/1, § 2, van de voornoemde wet van 5 mei 1997 wordt de Koning ermee belast dat voorafgaand onderzoek te regelen bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad. Tot op heden is nog geen besluit met een dergelijk onderwerp in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt.

² Artikel 19/1, § 1, tweede lid, van de voornoemde wet van 5 mei 1997.

de coördinatie van bepaalde wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in de Lid-Staten inzake de uitoefening van televisie-omroepactiviteiten' en van de wijzigingen ervan; de laatste wijzigingsrichtlijn is richtlijn 2007/65/EG van het Europees Parlement en de Raad, waarvan de omzettingstermijn overeenkomstig artikel 3, lid 1, ervan, op 19 december 2009 is verstreken.

2. Luidens de beginselen van de wetgevingstechniek die de afdeling Wetgeving heeft opgesteld, dienen de stellers van ontwerpen omzettingstabellen op te maken bij de omzetting van een richtlijn:

“191. Maak twee omzettingstabellen op.

191.1. Om te controleren of een richtlijn correct en volledig wordt omgezet, maak een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn en van de er mee overeenstemmende (onderdelen van de) artikelen van de door u opgestelde tekst die in de omzetting voorziet. Vermeld eveneens in deze tabel:

a) de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn die eventueel reeds zijn omgezet, alsmede de overeenstemmende teksten van intern recht en de (onderdelen van de) artikelen waarbij de richtlijn is omgezet;

b) de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn die door een andere instantie nog moeten worden omgezet.

191.2. Om ieder artikel van de tekst die in de omzetting voorziet te kunnen lezen in het licht van de vereisten van de richtlijn, maak eveneens een concordantietabel op met de (onderdelen van de) artikelen van de tekst die in de omzetting voorziet en de (onderdelen van de) artikelen van de richtlijn”³.

De stellers van ontwerpen dienen deze tabellen samen met het dossier aan de Raad van State te bezorgen⁴.

3. *In casu* is samen met de adviesaanvraag geen enkele omzettingstabel aan de afdeling Wetgeving bezorgd.

Op verzoek van de auditeur-rapporteur is evenwel een concordantietabel bezorgd.

Deze tabel is niettemin onvolledig: in de linkerkolom staan enkel de bepalingen van het voorontwerp die strekken tot de omzetting van sommige bepalingen van de betrokken richtlijn, en in de rechterkolom de omgezette Europese bepalingen. Voorts wordt er gesteld: “Les dispositions des directives TVSF et SMA qui ne figurent pas dans le

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”.

⁴ *Ibid.*, aanbeveling 241.

Over het nut van deze tabellen in het geval van adviesaanvragen binnen een gestelde termijn, zie het jaarverslag 2008-2009, www.raadvst-consetat.be, tab “De instelling”, blz. 47 e.v.

tableau (...), ont été transposées antérieurement dans la réglementation interne fédérale” zonder dat de betrokken nationaal- en Europeesrechtelijke bepalingen worden aangegeven.

De tabel die aan de afdeling Wetgeving is bezorgd is dus niet in overeenstemming met de hierboven geformuleerde gangbare vereisten waaraan deze tabel moet beantwoorden.

In dat opzicht wijst de afdeling Wetgeving erop dat de opmaak van concordantietabellen bij de omzetting blijk geeft van de deugdelijkheid van de omzetting en dat het onderzoek van het ontwerp binnen de gestelde termijn wordt vergemakkelijkt indien deze tabellen reeds onmiddellijk na de verzending van de adviesaanvraag worden bezorgd aan de Raad van State.

In casu is het, gelet op de summiere tabel die aan de afdeling Wetgeving is bezorgd, niet mogelijk geweest na te gaan of elke bepaling van de betrokken richtlijn daadwerkelijk is omgezet op het niveau van de federale overheid, inzonderheid door bepalingen die reeds in werking zijn.

In dit verband kan niettemin worden opgemerkt dat in bepaalde gevallen de geldende federale bepalingen die geacht worden sommige Europeesrechtelijke bepalingen om te zetten, deze omzetting niet probleemloos verwezenlijken.

Zonder volledigheid na te streven en om slechts een enkel voorbeeld aan te halen, merkt de Raad van State aldus op dat het voorontwerp niet strekt tot wijziging van artikel 31 van de wet van 30 maart 1995 ‘betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van omroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad’ (hierna de wet van 30 maart 1995 genoemd).

Het laat zich echter aanzien dat dit artikel 31 artikel 1 van de voornoemde richtlijn 2010/13/EU niet deugdelijk omzet in zoverre dat artikel 1 het begrip “Europese producties” omschrijft. Meer bepaald lijkt artikel 31, § 1, c) en § 3, van de wet artikel 1, lid 1, n), iii) van de richtlijn niet volkomen om te zetten.

De wet van 30 maart 1995 dient dus in haar geheel te worden herzien in het licht van de voornoemde richtlijn 2010/13/EU teneinde te zorgen voor een volkomen en volledige omzetting van deze richtlijn.

4. De steller van het voorontwerp wordt er ten slotte op gewezen dat volledige concordantietabellen bij het ontwerp van wetgevende tekst moeten worden gevoegd, overeenkomstig de aanbevelingen van de handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten.

Deze tabellen zijn immers zeer nuttig, niet alleen voor de wetgevende vergadering die dit ontwerp moet behandelen maar ook voor de adressaten van de regels:

a) ze stellen de wetgevende vergadering in staat om zich met kennis van zaken uit te spreken over de keuze van de middelen die de steller van het ontwerp aanwendt om het resultaat te bereiken dat door de richtlijn wordt opgelegd;

b) ze maken het mogelijk dat de uitoefening van het recht van amendering beperkt blijft tot de beoordelingsbevoegdheid die het Europees recht aan de lidstaten toekent;

c) ze kunnen voorkomen dat de wetgevende vergadering overweegt de omzetting aan te vullen met de aanneming van bepalingen die reeds bestaan in de interne rechtsorde of die onder de bevoegdheid van een andere overheid vallen;

d) ze maken het mogelijk dat de adressaten van de wetgevende regels op de hoogte zijn van de oorsprong van deze regels.

Het bij het Parlement ingediende ontwerp moet in dezen dus worden aangevuld.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

DISPOSITIEF

Artikel 8

1. Het verloop van de procedure van het toekennen van het recht op verplichte distributie voor de televisieprogramma's vermeld in het ontworpen artikel 13, § 1, tweede streepje, wordt niet voldoende duidelijk uiteengezet, zoals blijkt uit de volgende opmerkingen.

In het ontworpen artikel 13, § 1, tweede streepje, *in fine*, is het niet voldoende dat wordt verwezen naar paragraaf 2 van de bepaling maar moet tevens worden verwezen naar heel deze bepaling.

De woorden "bepaald in paragraaf 2" zouden moeten worden vervangen door de woorden "die wordt geregeld in de paragrafen 2 tot 6".

In de ontworpen paragraaf 3, die een overgangsbepaling is, gaat het niet aan op het einde van de eerste zin te verwijzen naar "deze wet", die dus betrekking zou hebben op de wet van 30 maart 1995 die door het voorontwerp wordt gewijzigd, maar wel naar de ontworpen wet.

De woorden “van deze wet” moeten derhalve worden vervangen door de woorden “van de wet van XXX tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de elektronische communicatienetwerken en –diensten en de uitoefening van omroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad”.

2. Betreffende dezelfde ontworpen paragraaf 3 moet, naar het zich laat aanzien:

- in de eerste zin het woord “vooraf”, dat niets toevoegt aan de regelgevende kracht van de tekst, worden weggelaten;
- de derde zin worden verplaatst naar een nieuwe paragraaf 7, tussen de huidige paragrafen 6 en 7.

3. Aangezien luidens de ontworpen paragraaf 4 de aanvragers van een verlenging van het recht op verplichte distributie hun aanvraag kunnen indienen uiterlijk in de derde⁵ maand voor het verstrijken van de voorafgaande periode waarin ze dat recht genieten, is het niet deugdelijk in het tweede streepje van paragraaf 5 te bepalen dat het Instituut de minister een gemotiveerd advies moet verlenen “uiterlijk drie maanden voor het verstrijken van de [voorafgaande] termijn”, te weten op een tijdstip dat dichtbij de indiening van de aanvraag kan liggen of er zelfs mee kan samenvallen.

Indien in de ontworpen tekst wordt bedoeld dat dit advies moet worden verleend in de periode van drie maanden tussen het verstrijken van de termijn voor de indiening van de aanvraag en het verstrijken van de geldigheid van de vorige toekenning van het recht op verplichte distributie, volstaat het te schrijven dat het advies moet worden verleend uiterlijk wanneer de geldigheid van de vorige toekenning verstrijkt. Toch is een dergelijke regeling niet raadzaam doordat ze de minister mogelijk niet in staat stelt de beslissing te nemen en ter kennis te brengen voor deze uiterste datum.

Paragraaf 5, tweede streepje, moet worden herzien.

4. In het tweede lid van paragraaf 6 wordt gebruikgemaakt van een onnodig fictief gegeven door te stellen dat indien het Instituut zijn advies niet binnen de eventueel opgeschorte termijn bezorgt, het wordt geacht een positief advies te hebben verleend. Men doet er beter aan gewoon te schrijven dat de procedure in dat geval wordt voortgezet zonder het advies van het Instituut.

⁵ In de Nederlandse tekst van de ontworpen paragraaf 4 leze men “tussen de zesde en de derde maand” in plaats van “tussen de zesde en dertiende maand”.

Artikel 9

Paragraaf 4 geeft meerdere bepalingen van de wet van 30 maart 1995 een nieuwe nummering.

Het is niet aan te bevelen de nummering van de artikelen van een wet te wijzigen. In principe dient zulks immers te worden voorkomen, niet alleen gelet op het feit dat in andere, niet-gewijzigde teksten verwijzingen kunnen staan naar de aldus hernummerde bepalingen, maar ook omwille van het feit dat de adressaten van de geldende teksten en de instanties die deze moeten toepassen vertrouwd zijn met deze geldende teksten, en zelfs omwille van het feit dat in de rechtspraak en de rechtsleer, die de adressaten mogelijk moeten raadplegen, misschien gewag is gemaakt van deze bepalingen. Daarbij komt nog dat, indien de nieuwe nummering betrekking heeft op de artikelen van een wetgevende tekst op de grond waarvan uitvoeringsbesluiten zijn genomen, de informatie van de databanken met elektronische hyperlinks tussen deze artikelen en de uitvoeringsbesluiten achterhaald wordt. Door de artikelen niet te hernoemen wordt de lezer voorts nuttige informatie verschaft betreffende de ontstaansgeschiedenis van een regelgevende tekst: indien een artikelnummer tussen twee artikelen ontbreekt, weet de lezer dadelijk dat een artikel is opgeheven en indien een artikel met “...bis” of met “.../1” wordt aangegeven, weet hij meteen dat dit artikel is ingevoegd en dus niet in de oorspronkelijke tekst stond.

Paragraaf 4 moet worden weggelaten en de verwijzingen in het voorontwerp, zowel in de inleidende bepalingen als in de ontworpen teksten, naar de aldus hernummerde bepalingen moeten worden hersteld zodat ze betrekking hebben op de oude, aldus gehandhaafde, nummering.

Artikel 14

Artikel 14 van het voorontwerp strekt ertoe artikel 28/4 van de wet van 30 maart 1995, dat artikel 22 wordt, zo te wijzigen dat dat artikel voortaan een punt 2bis bevat, luidende:

“Art. 22. Het is de omroeporganisaties verboden radio- of televisieprogramma's aan te bieden die:

[...]

2bis audiovisuele mediadiensten op aanvraag die de fysieke, mentale of morele ontwikkeling van minderjarigen ernstig kunnen schaden, tenzij in omstandigheden waarin minderjarigen die audiovisuele mediadiensten op aanvraag normaal niet kunnen horen of zien.

[...]”.

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden blijkt dat het de bedoeling is met die bepaling artikel 12 van richtlijn 2010/13/EU om te zetten, dat het volgende bepaalt:

“De lidstaten nemen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de door onder hun bevoegdheid vallende aanbieders van audiovisuele mediadiensten verstrekte diensten op aanvraag die de lichamelijke, geestelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen ernstig zouden kunnen aantasten, uitsluitend zodanig beschikbaar worden gesteld dat minderjarigen dergelijke audiovisuele mediadiensten op aanvraag normaliter niet te horen of te zien krijgen.”

De hierboven weergegeven Europeesrechtelijke bepaling legt de lidstaten op “passende maatregelen [te nemen]” opdat de verplichtingen die ze vaststelt nageleefd worden.

De voorliggende bepaling beperkt er zich harerzijds eigenlijk toe de inhoud van de verplichting die bij de Europese bepaling wordt opgelegd over te nemen, zonder zelf te voorzien in specifiekere of nader omschreven, met andere woorden “passende” middelen, om die verplichting te doen naleven.

Ze kan als dusdanig bezwaarlijk worden beschouwd als een echte omzetting van artikel 12 van richtlijn 2010/13/EU.⁶

Wat de Nederlandse versie van dit artikel betreft, behoort er bovendien op gewezen te worden dat bij de redactie van de voorgestelde wijzigingen geen rekening is gehouden met de wijze waarop artikel 28/4 van de wet van 30 maart 1995, dat artikel 22 wordt, thans is gesteld.

De ontworpen regeling moet in het licht van deze opmerkingen worden herzien en aangevuld.

Artikel 17

Artikel 17 van het voorontwerp strekt er inzonderheid toe paragraaf 2 van artikel 28/9 van de wet van 30 maart 1995, dat artikel 27 wordt, zo te vervangen dat die bepaling luidt als volgt:

“De omroeporganisaties moeten hun exclusieve rechten zodanig uitoefenen dat ze een groot deel van het publiek van een andere lidstaat de mogelijkheid niet ontnemen om evenementen die deze andere lidstaat als belangrijk omschrijft, integraal of gedeeltelijk rechtstreeks of, indien dat om objectieve redenen van algemeen belang noodzakelijk of gepast is, integraal of gedeeltelijk op een later tijdstip op een vrij toegankelijke televisie te kunnen bekijken.”

⁶ Vergelijk met het huidige artikel 28/4, 2°, van de wet van 30 maart 1995, dat de Koning machtigt om bepaalde maatregelen te nemen om de bescherming van minderjarigen te waarborgen.

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden blijkt dat het de bedoeling is met die bepaling artikel 14, lid 3, van richtlijn 2010/13/EU om te zetten, dat luidt als volgt:

“De lidstaten zorgen er in het kader van hun wetgeving met passende middelen voor dat onder hun bevoegdheid vallende omroeporganisaties de door deze organisaties na 30 juli 1997 verworven exclusieve rechten niet op zodanige wijze uitoefenen dat een belangrijk deel van het publiek in een andere lidstaat evenementen die door die andere lidstaat overeenkomstig de leden 1 en 2 zijn aangewezen (als zijnde van aanzienlijk belang voor de samenleving), niet op de kosteloze televisie kan volgen via volledige of gedeeltelijke rechtstreekse verslaggeving dan wel, waar nodig of passend om objectieve redenen van openbaar belang, via volledige of gedeeltelijke uitgestelde verslaggeving, zoals door die andere lidstaat overeenkomstig lid 1 is bepaald.”

De hierboven weergegeven Europeesrechtelijke bepaling legt de lidstaten op “er in het kader van hun wetgeving met passende middelen voor [te zorgen]” dat de verplichtingen die ze vaststelt nageleefd worden.

De voorliggende bepaling beperkt er zich harerzijds eigenlijk toe de inhoud van de verplichtingen die bij de Europese bepaling wordt opgelegd over te nemen, zonder zelf te voorzien in specifiekere of nader omschreven, met andere woorden “passende” middelen, om die verplichtingen te doen naleven.

Ze kan als dusdanig bezwaarlijk worden beschouwd als een echte omzetting van artikel 14, lid 3, van richtlijn 2010/13/EU.⁷

De ontworpen regeling moet in het licht van deze opmerking worden herzien en aangevuld.

Artikelen 19 en 20

De Franse versie van de ontworpen artikelen 30 en 30bis, § 2, moet overeenkomstig de Nederlandse versie van de tekst als volgt worden gesteld:

“Sur l’avis, [...]”.

Artikel 30

Het ontworpen artikel 40, § 5, luidt als volgt:

“De Koning kan in dringende gevallen van de voorwaarden van paragraaf 4, punt b) afwijken. In zulke gevallen worden maatregelen op de kortste termijn

⁷ Vergelijk met het huidige artikel 28/4, 2°, van de wet van 30 maart 1995, dat de Koning machtigt om bepaalde maatregelen te nemen om de bescherming van minderjarigen te waarborgen.

bekendgemaakt aan de Europese Commissie en de lidstaat onder wiens bevoegdheid de dienstenaanbieder valt. Daarbij wordt aangegeven waarom de Koning de kwestie als dringend beschouwt. De maatregelen worden enkel gehandhaafd wanneer de Europese Commissie binnen een termijn van drie maanden laat weten dat de getroffen maatregelen overeenstemmen met het gemeenschapsrecht. Indien de Europese Commissie niet binnen de vastgelegde termijn antwoordt, geldt dat als een goedkeuring.”.

Deze bepaling strekt ertoe artikel 3, lid 5 en 6, van richtlijn 2010/13/EU om te zetten, die luiden als volgt:

“5. In urgente gevallen kunnen de lidstaten afwijken van de in lid 4, onder b), genoemde voorwaarden. In dat geval moeten de maatregelen op zo kort mogelijke termijn de Commissie en de lidstaat onder wiens bevoegdheid de aanbieder van mediadiensten valt, ter kennis worden gebracht met opgave van de redenen waarom de lidstaat van oordeel is dat het om een urgente situatie gaat.

6. Onverminderd de mogelijkheid voor de lidstaat om de uitvoering van de in de leden 4 en 5 bedoelde maatregelen voort te zetten, gaat de Commissie zo spoedig mogelijk na of de haar ter kennis gebrachte maatregelen verenigbaar zijn met het recht van de Unie. Concludeert zij dat de maatregelen niet verenigbaar zijn met het recht van de Unie, dan verzoekt zij de lidstaat in kwestie om van de beoogde maatregelen af te zien of om de uitvoering daarvan onmiddellijk te staken”.

In het licht van die Europese bepalingen geeft de voorliggende bepaling aanleiding tot de volgende opmerkingen:

1° artikel 3, lid 6, van richtlijn 2010/13/EU bepaalt weliswaar dat “de Commissie zo spoedig mogelijk na[gaat] of de haar ter kennis gebrachte maatregelen verenigbaar zijn met het recht van de Unie”, maar stelt geen precieze termijn vast; het komt de federale wetgever derhalve niet toe de Commissie een termijn van drie maanden op te leggen om een uitspraak te doen.

2° zo ook komt het de federale wetgever niet toe, vermits er geen Europeesrechtelijke bepaling in die zin voorhanden is, meer bepaald niet in het voornoemde lid 6, voor te schrijven dat “indien de Europese Commissie niet binnen de vastgelegde termijn antwoordt, [zulks] geldt (...) als een goedkeuring.”.

Het besluit is dan ook dat het ontworpen artikel 40, § 5, in het licht van deze opmerkingen moet worden herzien teneinde lid 6 van artikel 3 van richtlijn 2010/13/EU strikt in acht te nemen.

WETGEVINGSTECHNISCHE SLOTOPMERKING

Dat het om een wijzigingswet gaat blijkt in principe niet uit een algemene bepaling als die welke opgenomen is in artikel 2, eerste lid, maar uit elk van de wijzigingsbepalingen van die wet.

Bijgevolg:

1° moet artikel 2, eerste lid, vervallen;

2° moet de inleidende zin van artikel 3 gesteld worden als volgt:

“Artikel 1 van de wet van 30 maart 1995 betreffende de elektronische-communicatienetwerken en -diensten en de uitoefening van omroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad, gewijzigd bij de wetten van (de wetten waarbij dat artikel 1 gewijzigd is, en die nog steeds van kracht zijn, vermelden), wordt gewijzigd als volgt:

[voorts zoals in het voorontwerp]”.

3° de daaropvolgende bepalingen van het voorontwerp moeten gesteld worden naar het volgende voorbeeld, met de eventuele vermelding van de nog steeds geldende wijzigingen die reeds zijn aangebracht in de bepaling die gewijzigd wordt:

“In artikel 2, tweede en derde lid, van dezelfde wet, [enz.]”.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	M. PÂQUES,	
	Chr. BEHRENDT,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer S. BODART, staatsraad.

DE GRIFFIER

DE EERSTE VOORZITTER

A.-C. VAN GEERSDAELE

R. ANDERSEN