



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.049/1
van 12 april 2013

avis 53.049/1
du 12 avril 2013

over

sur

een ontwerp van koninklijk besluit
'betreffende de inwerkingtreding van de wet
houdende het Wetboek van economisch recht,
van de wet houdende invoeging van Boek IV
'Bescherming van de mededinging' en van
Boek V 'De mededinging en de prijsevoluties'
in het Wetboek van economisch recht en
houdende invoeging van de definities eigen
aan boek IV en aan boek V, in boek I en van
de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan
boek IV en aan boek V, in boek XV van het
Wetboek van economisch recht, en van de wet
houdende invoeging van de bepalingen die een
aangelegenheid regelen als bedoeld in
artikel 77 van de Grondwet, in boek IV
'Bescherming van de mededinging' en boek V
'De mededinging en de prijsevoluties' van het
Wetboek van economisch recht'

un projet d'arrêté royal 'relatif à l'entrée en
vigueur de la loi introduisant le Code de droit
économique, de la loi portant insertion du
Livre IV 'Protection de la concurrence' et du
Livre V 'La concurrence et les évolutions du
prix' dans le Code de droit économique et
portant insertion des définitions propres au
livre IV et au livre V, dans le livre I et des
dispositions d'application de la loi propres au
livre IV et au livre V, dans le livre XV du
Code de droit économique, et de la loi portant
insertion des dispositions réglant des matières
visées à l'article 77 de la Constitution, dans le
livre IV 'Protection de la concurrence' et le
livre V 'La concurrence et les évolutions de
prix' du Code de droit économique

Op 15 maart 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de inwerkingtreding van de wet houdende het Wetboek van economisch recht, van de wet houdende invoeging van Boek IV 'Bescherming van de mededinging' en van Boek V 'De mededinging en de prijsevoluties' in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek IV en aan boek V, in boek I en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek IV en aan boek V, in boek XV van het Wetboek van economisch recht, en van de wet houdende invoeging van de bepalingen die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, in boek IV 'Bescherming van de mededinging' en boek V 'De mededinging en de prijsevoluties' van het Wetboek van economisch recht'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 april 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, staatsraad, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 april 2013.

*

Le 15 mars 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à l'entrée en vigueur de la loi introduisant le Code de droit économique, de la loi portant insertion du Livre IV 'Protection de la concurrence' et du Livre V 'La concurrence et les évolutions du prix' dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre IV et au livre V, dans le livre I et des dispositions d'application de la loi propres au livre IV et au livre V, dans le livre XV du Code de droit économique, et de la loi portant insertion des dispositions réglant des matières visées à l'article 77 de la Constitution, dans le livre IV 'Protection de la concurrence' et le livre V 'La concurrence et les évolutions de prix' du Code de droit économique'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 9 avril 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS, conseiller d'État, et Wim GEURTS, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 avril 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de inwerkingtreding te regelen van, eensdeels, de wet van 28 februari 2013 'tot invoering van het Wetboek van economisch recht' (artikel 1) en, anderdeels, twee andere wetten die nog dienen te worden afgekondigd en bekendgemaakt en die ertoe strekken om bepaalde boeken of bepalingen in het voornoemde wetboek in te voegen (artikel 2).

2. Voor artikel 1 van het ontwerp wordt rechtsgrond geboden door artikel 10 van de genoemde wet van 28 februari 2013, waarbij de Koning ermee wordt belast de datum van inwerkingtreding van die wet te bepalen.

Eenmaal de betrokken wetten zullen zijn afgekondigd, zal artikel 2 van het ontwerp rechtsgrond vinden in de bepalingen van de in dat artikel vermelde wetten, waarbij de Koning ermee wordt belast de datum van inwerkingtreding ervan te bepalen.¹

ALGEMENE OPMERKING

3.1. De draagwijdte van het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit blijft beperkt tot het bepalen van de datum van inwerkingtreding van welbepaalde boeken of artikelen van het Wetboek van economisch recht, waarvan de codificatie nog niet voltooid is. Dat heeft tot gevolg dat onderdelen van dat wetboek in werking worden gesteld zonder dat bepaalde andere onderdelen, die nochtans cruciaal zijn voor de toepassing van de in werking gestelde onderdelen, al tot stand zijn gekomen. In dat verband valt te denken aan de algemene definities die nog in boek I van het Wetboek van economisch recht zullen worden ingevoegd bij een afzonderlijke wet over het ontwerp waarvan de Raad van State, afdeling Wetgeving, advies 53.086/1 uitbrengt.² Het spreekt voor zich dat dergelijk gefragmenteerd en in de tijd gespreid procedé van inwerkingstellen van normatieve teksten niet van aard is de duidelijkheid en de rechtszekerheid ten goede te komen.

Dat procedé werkt evenmin een transparante regeling inzake inwerkingtreding in de hand, in die zin dat erdoor kan worden bemoeilijkt dat de datum van inwerkingtreding van de regeling onmiddellijk en op een eenvoudige wijze uit deze laatste valt af te leiden. Wat dat betreft, mag de regeling van inwerkingtreding die is vervat in artikel 2, § 1, van het ontwerp, illustratief worden genoemd.³

¹ Zie respectievelijk artikel 28 van het wetsontwerp 'houdende invoeging van Boek IV 'Bescherming van de mededinging' en van Boek V 'De mededinging en de prijsevoluties' in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek IV en aan boek V, en van de rechtshandhabingsbepalingen eigen aan boek IV en aan boek V, in boek I van het Wetboek van economisch recht' (*Parl.St.* Kamer, nr. 53-2591/005), en artikel 14 van het wetsontwerp 'houdende invoeging van de bepalingen die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, in boek IV 'Bescherming van de mededinging' en boek V 'De mededinging en de prijsevoluties' van het Wetboek van economisch recht' (*Parl.St.* Kamer, nr. 53-2592/003).

² Advies 53.086/1 over een voorontwerp van wet 'houdende invoeging van titel 1 'Algemene definities' in boek I 'Definities' van het Wetboek van economisch recht.'

³ De inwerkingtreding wordt best niet afhankelijk gemaakt van een gebeurtenis. Zie in dat verband *Beginnelsen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 152.3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Het in het ontwerp gehanteerde procedé verhoogt tevens het risico op een onvolkomen (en wellicht ongewilde) regeling van inwerkingtreding. Zo wordt in artikel 1 van het ontwerp bepaald dat de wet van 28 februari 2013 in werking treedt “de dag volgend op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad”. Aangezien de betrokken wet in het Belgisch Staatsblad van 29 maart 2013 is bekendgemaakt, zou dat impliceren dat de wet met terugwerkende kracht uitwerking krijgt. Afgezien van de vraag of dat de bedoeling is,⁴ zou dergelijke retroactiviteit op juridische bezwaren kunnen stuiten.

3.2. Uit wat voorafgaat volgt dat de steller van het ontwerp er goed aan doet om na te gaan in welke mate het gebruik van het procedé van een gefragmenteerde en in de tijd gespreide inwerkingtreding noodzakelijk en goed werkbaar is, temeer daar nog een groot aantal teksten worden of zullen worden tot stand gebracht in het kader van de codificatie van het economisch recht en het aanbeveling kan verdienen om op dat vlak in een meer uniforme, en minder versnipperde regeling van inwerkingtreding te voorzien in de toekomst.

In overeenstemming hiermee kan de vraag worden opgeworpen of de draagwijdte van het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit niet best wordt beperkt tot het in werking stellen van die bepalingen van het Wetboek van economisch recht die in eerste instantie noodzakelijk zijn voor de werking van de onderscheiden organen van de Belgische Mededingingsautoriteit. De inwerkingtreding van de andere bepalingen bedoeld in het ontwerp, zou dan in de mate van het mogelijke op een later tijdstip kunnen worden geregeld, namelijk een tijdstip waarop gebeurlijk een duidelijker, meer definitief en vollediger inzicht bestaat met betrekking tot de overige in het wetboek in te voegen normatieve teksten. Dat zou dan impliceren dat uitsluitend de inwerkingtreding wordt geregeld van de bepalingen die worden opgesomd in artikel 2, § 2, van het ontwerp⁵ en dat de indeling van artikel 2 van het ontwerp hieraan wordt aangepast.

*

⁴ En of men in artikel 1 van het ontwerp niet beoogt te verwijzen naar de datum van bekendmaking van het te nemen koninklijk besluit.

⁵ Die opsomming dient in ieder geval te worden aangevuld met de vermelding van het wetsartikel 28 waaraan wordt gerefereerd in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp en dat artikel 2, § 2, ervan tot rechtsgrond strekt. Bovendien moet er worden op toegezien dat er naar aanleiding van de inwerkingtreding van de in artikel 2, § 2, van het ontwerp opgesomde wetsbepalingen rekening wordt gehouden met op grond daarvan tot stand te brengen uitvoeringsbesluiten, welke uiteraard niet vroeger in werking zullen mogen treden dan de wetsbepalingen tot uitvoering waarvan zij strekken (zie in dat verband het ontwerp van koninklijk besluit ‘tot vaststelling van het programma van het examen inzake beroepsbekwaamheid met het oog op de benoeming van de leden van het directiecomité en van de assessoren van de Belgische mededingingsautoriteit’, dat het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 53.030/1).

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de régler l'entrée en vigueur de la loi du 28 février 2013 'introduisant le Code de droit économique' (article 1^{er}), d'une part, et de deux autres lois qui doivent encore être promulguées et publiées et qui visent à insérer certains livres ou certaines dispositions dans le code précité (article 2), d'autre part.

2. L'article 1^{er} du projet trouve un fondement juridique dans l'article 10 de la loi précitée du 28 février 2013, qui charge le Roi de déterminer la date d'entrée en vigueur de cette loi.

Dès que les lois concernées auront été promulguées, l'article 2 du projet trouvera un fondement juridique dans les dispositions des lois mentionnées dans cet article, qui chargent le Roi de déterminer leur date d'entrée en vigueur ¹.

OBSERVATION GÉNÉRALE

3.1. La portée du projet d'arrêté royal soumis pour avis est limitée à la détermination de la date d'entrée en vigueur de livres ou d'articles bien définis du Code de droit économique, dont la codification n'est pas encore achevée. Il en résulte que des subdivisions de ce code sont mises en vigueur sans que certaines autres subdivisions, qui sont pourtant cruciales pour l'application des subdivisions mises en vigueur, soient déjà élaborées. À cet égard, citons les définitions générales qui seront encore insérées dans le livre I^{er} du Code de droit économique par une loi distincte sur le projet à propos duquel le Conseil d'État, section de législation émet l'avis 53.086/1 ². Il est évident que ce procédé de mise en vigueur fragmentée et étalée dans le temps de textes normatifs n'est pas de nature à favoriser la clarté et la sécurité juridique.

Ce procédé ne contribue pas non plus à la transparence du régime d'entrée en vigueur, dans la mesure où, ainsi, il peut être malaisé de déduire immédiatement et simplement la date d'entrée en vigueur de la réglementation. À cet égard, on peut citer à titre d'exemple la règle d'entrée en vigueur contenue à l'article 2, § 1^{er}, du projet ³.

Le procédé utilisé dans le projet accroît également le risque d'instaurer un régime d'entrée en vigueur incomplet (et probablement non voulu). Ainsi, l'article 1^{er} du projet dispose que la loi du 28 février 2013 entre en vigueur « le lendemain de sa publication au Moniteur belge ». La loi concernée ayant été publiée au Moniteur belge du 29 mars 2013, cette disposition

¹ Voir respectivement l'article 28 du projet de loi 'portant insertion du Livre IV 'Protection de la concurrence' et du Livre V 'La concurrence et les évolutions de prix' dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre IV et au livre V et des dispositions d'application de la loi propres au livre IV et au livre V, dans le livre I^{er} du Code de droit économique' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 53-2591/005), et l'article 14 du projet de loi 'portant insertion des dispositions réglant des matières visées à l'article 77 de la Constitution, dans le livre IV 'Protection de la concurrence' et le livre V 'La concurrence et les évolutions de prix' du Code de droit économique' (*Doc. parl.*, Chambre, n° 53-2592/003).

² Avis 53.086/1 sur un avant-projet de loi 'portant insertion du titre 1^{er} 'Définitions générales' dans le livre I^{er} 'Définitions' du Code de droit économique'.

³ Il est préférable de ne pas subordonner l'entrée en vigueur à la survenance d'un événement. Voir à cet égard *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 152.3, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

impliquerait que la loi produit ses effets rétroactivement. Indépendamment de la question de savoir si telle est l'intention ⁴, une telle rétroactivité pourrait se heurter à des objections sur le plan juridique.

3.2. Il découle de ce qui précède que l'auteur du projet serait bien avisé de vérifier dans quelle mesure l'usage du procédé d'entrée en vigueur fragmentée et étalée dans le temps est nécessaire et bien adéquat, d'autant qu'un grand nombre de textes sont ou seront encore élaborés dans le cadre de la codification du droit économique et qu'à cet égard il peut être recommandé de prévoir à l'avenir un régime d'entrée en vigueur plus uniforme et moins morcelé.

En conséquence, on peut se demander s'il ne vaut pas mieux limiter la portée du projet d'arrêté royal à la mise en vigueur des dispositions du Code de droit économique qui sont nécessaires en premier lieu au fonctionnement des différents organes de l'Autorité belge de concurrence. L'entrée en vigueur des autres dispositions visées dans le projet pourrait alors, dans la mesure du possible, être réglée ultérieurement, en particulier lorsqu'on aura éventuellement une vue plus claire, plus définitive et plus complète des autres textes normatifs à insérer dans le code. Cela impliquerait alors que seule l'entrée en vigueur des dispositions énumérées à l'article 2, § 2, du projet est réglée ⁵ et que la division de l'article 2 du projet est adaptée en conséquence.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁴ Et si l'article 1^{er} du projet n'a pas pour objet de faire référence à la date de publication de l'arrêté royal envisagé.

⁵ Cette énumération doit en tout cas être complétée par la mention de l'article 28 de la loi, auquel il est fait référence au deuxième alinéa du préambule du projet et qui sert de fondement juridique à l'article 2, § 2, du projet. En outre, il faut veiller à tenir compte, lors de l'entrée en vigueur des dispositions légales énumérées à l'article 2, § 2, du projet, des arrêtés d'exécution qui doivent être pris sur cette base et qui ne pourront évidemment pas entrer en vigueur avant les dispositions légales auxquels ils donnent exécution (voir à cet égard, le projet d'arrêté royal 'fixant le programme de l'examen d'aptitude professionnelle en vue de la nomination des membres du comité de direction et des assesseurs de l'Autorité belge de concurrence', qui fait l'objet de la demande d'avis 53.030/1).