



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.398/1
van 21 juni 2013

avis 53.398/1
du 21 juin 2013

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende invoeging van het
Boek XIII 'Overleg', in het
Wetboek van economisch
recht'

un avant-projet de loi 'portant
insertion du Livre XIII
'Concertation', dans le Code de
droit économique'

Op 22 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Consumenten verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende invoeging van het Boek XIII 'Overleg', in het Wetboek van economisch recht'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 6 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, 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 21 juni 2013.

*

Le 22 mai 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie et des Consommateurs à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant insertion du Livre XIII 'Concertation', dans le Code de droit économique'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 6 juin 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, 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 21 juin 2013.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe in het Wetboek van economisch recht een boek XIII, “Overleg”, in te voegen. De regeling die in boek XIII wordt ingeschreven stemt in ruime mate overeen met die van de artikelen 1 tot 13 van de wet van 20 september 1948 ‘houdende organisatie van het bedrijfsleven’, waarvan artikel 3 van het ontwerp de opheffing beoogt. Sommige bepalingen van boek XIII zijn nieuw in vergelijking met de voornoemde artikelen van de wet van 20 september 1948. Dat is het geval voor de bepalingen die betrekking hebben op de interne werking van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.¹ Zo wordt mogelijk gemaakt dat sommige adviesorganen die bevoegd zijn voor economische aangelegenheden door de Koning worden geïntegreerd in de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven.²

ALGEMENE OPMERKINGEN

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van wet betreft slechts een beperkt onderdeel van het Wetboek van economisch recht, zijnde de invoeging van een specifiek boek. Andere onderdelen van de codificatie vormen het voorwerp van diverse andere ontwerpen van wet die, gespreid in de tijd, in hun onderlinge samenhang moeten worden gelezen. De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er in adviezen over een aantal van die ontwerpen van wet reeds op gewezen dat dergelijke werkwijze het onderzoek van de onderscheiden ontwerpen van wet, maar ook van het wetboek als geheel bemoeilijkt. In dit advies kan worden volstaan met een verwijzing naar die opmerking.

3. In dit advies worden enkel opmerkingen geformuleerd bij de bepalingen van het ontworpen boek XIII die nieuw zijn en die derhalve niet louter neerkomen op een hernemen van de artikelen 1 tot 13 van de wet van 20 september 1948. Ook wat dat betreft, kan worden volstaan met een verwijzing naar hetgeen op dat punt is opgemerkt in vroegere adviezen van de Raad van State, afdeling Wetgeving, over ontwerpen van wet houdende invoeging van andere onderdelen in het Wetboek van economisch recht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

Ontworpen artikel XIII.17

4. Het ontworpen artikel XIII.17 luidt:

“De Koning kan bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad de raadgevende organen bevoegd voor economische aangelegenheden integreren binnen de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, onder de vorm van een bijzondere raadgevende

¹ Zie hoofdzakelijk de ontworpen artikelen XIII.8 tot XIII.15, XIII.17 en XIII.20 van het wetboek.

² Ontworpen artikel XIII.17 van het wetboek.

commissie, na advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en van de betrokken raadgevende commissie.”

Opgemerkt moet worden dat de draagwijdte van de aldus aan de Koning gedelegeerde bevoegdheid op diverse punten onduidelijk en te weinig afgebakend is. Zo is om te beginnen niet duidelijk welke “raadgevende organen” precies worden bedoeld. In de artikelsgewijze bespreking van de memorie van toelichting worden weliswaar een aantal van dergelijke adviesorganen opgesomd, maar die opsomming gebeurt enkel bij wijze van voorbeeld en is dus niet exhaustief. Voorts wordt in de memorie van toelichting vermeld dat enkel “worden bedoeld de adviesorganen die als bevoegdheid hebben het uitbrengen van adviezen met algemene draagwijdte (in tegenstelling tot adviesorganen waarvan de bevoegdheid is beperkt tot het uitbrengen van adviezen betreffende dossiers met individuele draagwijdte, met name de adviezen die worden geleverd in het kader van individuele administratieve rechtshandelingen)”. Deze afbakening zou in de tekst van de ontworpen bepaling moeten worden opgenomen.

Evenmin duidelijk is of de steller van het ontwerp uitsluitend de integratie beoogt van adviesorganen die bestaan op het ogenblik van de totstandkoming van de ontworpen wet, dan wel of de delegatie aan de Koning mede betrekking heeft op adviesorganen die in de toekomst zullen worden opgericht. Het ontwerp is ook op dat punt onduidelijk, ermee rekening houdend dat in het opschrift van hoofdstuk 3 van titel 2, dat aan het ontworpen artikel XIII.17 voorafgaat, melding wordt gemaakt van de integratie van “bestaande” raadgevende commissies.

De vraag rijst ook of de aan de Koning verleende bevoegdheid tot “integratie” mede betrekking kan hebben op adviesorganen die bij wet zijn opgericht. Indien dat zo is, zou de Koning uitdrukkelijk moeten worden gemachtigd om de desbetreffende wettelijke regeling te wijzigen of op te heffen, waarbij dan in voorkomend geval kan worden overwogen om de desbetreffende koninklijke besluiten te onderwerpen aan een wettelijk bekrachtigingsvereiste.

De aan de Koning gedelegeerde bevoegdheid is niet enkel te weinig afgebakend, wat de erin bedoelde adviescommissies betreft, maar ook wat de draagwijdte betreft van de beoogde “integratie”. Dat begrip zou nader moeten worden omschreven in het ontwerp.³

Uit wat voorafgaat volgt dat de delegatiebepaling die in het ontworpen artikel XIII.17 is ingeschreven aan een bijkomend onderzoek moet worden onderworpen en dient te worden aangepast.⁴ Zoals de bepaling nu is geredigeerd is ze immers te algemeen en onduidelijk opdat de erin opgenomen bevoegdheidsdelegatie toelaatbaar zou kunnen worden geacht.

³ Nu wordt in het ontwerp enkel vermeld dat de integratie zal gepaard gaan met het instellen van een “bijzondere raadgevende commissie”, zonder nadere specificatie of omschrijving.

⁴ Tevens kan dan de gelegenheid te baat worden genomen om de terminologie van de ontworpen regeling op dat punt meer eenvormig te maken. Zo wordt in het opschrift van hoofdstuk 3 van titel 2 melding gemaakt van “raadgevende commissies”, terwijl het ontworpen artikel XIII.17 het heeft over “raadgevende organen”.

Artikel 3

5. De vermelding van de wijzigende wet van “30 december 2012” moet worden vervangen door de vermelding van de wijzigende wet van “30 december 2009”.

*

PORTÉE DE L’AVANT-PROJET DE LOI

1. L’avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d’insérer un livre XIII, « Concertation », dans le Code de droit économique. Le dispositif inscrit dans le livre XIII correspond pour une large part à celui des articles 1^{er} à 13 de la loi du 20 septembre 1948 ‘portant organisation de l’économie’, dont l’abrogation est visée à l’article 3 du projet. Certaines dispositions du livre XIII sont nouvelles par rapport aux articles susmentionnés de la loi du 20 septembre 1948. Tel est le cas de celles qui concernent le fonctionnement interne du Conseil central de l’économie¹. C’est ainsi que le Roi peut intégrer certains organes consultatifs compétents en matière économique dans le Conseil central de l’économie².

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

2. Le projet de loi soumis pour avis ne concerne qu’une partie limitée du Code de droit économique, à savoir l’insertion d’un livre spécifique. D’autres parties de la codification font l’objet de plusieurs autres projets de loi qui, répartis dans le temps, doivent être lus conjointement. Le Conseil d’État, section de législation, a déjà souligné dans des avis concernant un certain nombre de ces projets de loi que ce procédé rend malaisé l’examen des différents projets de loi, mais également du Code dans son ensemble. Il peut suffire de se reporter à cette observation dans le présent avis.

3. Seules seront formulées dans le présent avis des observations concernant les dispositions du livre XIII, en projet, qui sont nouvelles et ne consistent donc pas simplement à reproduire les articles 1^{er} à 13 de la loi du 20 septembre 1948. Sur ce point également, il peut suffire de faire référence aux observations formulées dans des avis précédents du Conseil d’État, section de législation, concernant des projets de loi insérant d’autres subdivisions dans le Code de droit économique.

¹ Voir principalement les articles XIII.8 à XIII.15, XIII.17 et XIII.20, en projet, du Code.

² Article XIII.17, en projet, du Code.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

Article XIII.17, en projet

4. L'article XIII.17, en projet, dispose :

« Le Roi peut intégrer, par arrêté royal délibéré au Conseil des ministres, les organes consultatifs compétents en matière économique au sein du Conseil central de l'économie, sous forme d'une commission consultative spéciale, après avis du Conseil central de l'économie et de l'organe consultatif concerné ».

Il est à noter que la portée de la compétence ainsi déléguée au Roi est obscure et insuffisamment circonscrite à divers égards. C'est ainsi, pour commencer, qu'on n'aperçoit pas de quels « organes consultatifs » il s'agit précisément. Le commentaire des articles figurant dans l'exposé des motifs énumère certes un certain nombre de ces organes consultatifs, mais cette énumération est indicative et n'est donc pas exhaustive. En outre, l'exposé des motifs mentionne que seuls « [s]ont visés les organes d'avis ayant pour compétence d'émettre des avis à portée générale (par opposition aux organes d'avis dont la compétence est limitée à l'émission d'avis sur des dossiers à portée individuelle, c'est-à-dire des avis qui sont rendus dans le cadre de l'adoption d'actes administratifs individuels) ». Il y aurait lieu d'intégrer cette définition dans le texte de la disposition en projet.

On n'aperçoit pas davantage si l'auteur du projet vise exclusivement l'intégration des organes consultatifs existants lors de l'adoption de la loi en projet, ou bien si la délégation au Roi porte également sur les organes consultatifs qui seront créés dans le futur. Le projet est également obscur sur ce point, compte tenu du fait que l'intitulé du chapitre 3 du titre 2, qui précède l'article XIII.17, en projet, fait mention de l'intégration des commissions consultatives « existantes ».

La question se pose également de savoir si le pouvoir d' « intégration » attribué au Roi peut également porter sur les organes consultatifs instaurés par la loi. Dans l'affirmative, le Roi devrait être expressément habilité à modifier ou abroger le régime législatif concerné; dans ce cas, on pourrait éventuellement envisager de soumettre les arrêtés royaux concernés à une obligation de confirmation législative.

Le pouvoir délégué au Roi est insuffisamment circonscrit tant en ce qui concerne les commissions consultatives visées qu'en ce qui concerne la portée de l' « intégration » en question. Il y aurait lieu de préciser cette notion dans le projet ³.

Il résulte de ce qui précède que la délégation prévue à l'article XIII.17, en projet, devra être soumise à un examen complémentaire et être adaptée⁴. En effet, telle qu'elle est

³ Le projet mentionne uniquement que l'intégration impliquera la création d'une « commission consultative spéciale », sans autre précision ou définition.

formulée actuellement, cette disposition est trop générale et imprécise pour que la délégation de compétence qu'elle contient puisse être réputée admissible.

Article 3

5. La mention de la loi modificative du « 30 décembre 2012 » sera remplacée par la mention de la loi modificative du « 30 décembre 2009 ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁴ Dans ce cas, l'occasion pourrait également être mise à profit pour uniformiser davantage la terminologie du régime en projet sur ce point. C'est ainsi que l'intitulé du chapitre 3 du titre 2 fait mention des « commissions consultatives », alors qu'à l'article XIII.17, en projet, il est question des « organes consultatifs ».