



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.985/1
van 5 december 2013

avis 53.985/1
du 5 décembre 2013

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende invoeging van
boek XVII 'Bijzondere
rechtsprocedures' in het
Wetboek van economisch
recht, en houdende invoeging
van een aan boek XVII eigen
definitie en sanctiebepalingen
in hetzelfde Wetboek'

un avant-projet de loi 'portant
insertion du livre XVII
'Procédures juridictionnelles
particulières' dans le Code de
droit économique, et portant
insertion d'une définition et
d'un régime de sanctions
propres au livre XVII dans ce
même code'

Op 2 augustus 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende invoeging van boek XVII 'Bijzondere rechtsprocedures' in het Wetboek van economisch recht, en houdende invoeging van een aan boek XVII eigen definitie en sanctiebepalingen in hetzelfde Wetboek'.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 november 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, 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 5 december 2013.

*

Le 2 août 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours sur un avant-projet de loi 'portant insertion du livre XVII 'Procédures juridictionnelles particulières' dans le Code de droit économique, et portant insertion d'une définition et d'un régime de sanctions propres au livre XVII dans ce même code'.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 21 novembre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, 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 5 décembre 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe in het Wetboek van economisch recht een boek XVII, “Bijzondere rechtsprocedures”, in te voegen (artikel 3 van het ontwerp). De regeling die in boek XVII wordt ingeschreven herneemt, wat de vordering tot staking betreft, in ruime mate de bepalingen van de wet van 6 april 2010 ‘betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming’, benevens een aantal specifieke bepalingen van de wet van 2 augustus 2002 ‘betreffende de misleidende en vergelijkende reclame, de onrechtmatige bedingen en de op afstand gesloten overeenkomsten inzake de vrije beroepen’.

Tevens wordt in boek I van het wetboek een definitie ingevoegd die eigen is aan het voornoemde boek XVII, namelijk de omschrijving van het begrip “bevoegde instantie” (artikel 2), en worden in het laatstgenoemde boek een aantal sanctiebepalingen ingeschreven (artikel 4). Het ontwerp bevat tot slot nog opheffings- (artikel 5), delegatie- (artikelen 6 tot 8) en inwerkingtredingsbepalingen (artikel 9).

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van wet betreft slechts een aantal onderdelen van het Wetboek van economisch recht, zijnde de invoeging van een specifiek boek en invoegingen in dat boek en in boek I. 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. Met betrekking tot het voorliggend ontwerp kan worden volstaan met een verwijzing naar die opmerking.²

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Zie onder meer adv.RvS 52.128/1 van 25 oktober 2012 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 25 april 2013 ‘houdende invoeging van Boek IX ‘Veiligheid van producten en diensten’ in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek IX in boek I van het Wetboek van economisch recht’, *Parl.St.* Kamer 2012-13, nr. 53-2610/001, 32.

4. De ontworpen regeling werd eerder al om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, voorgelegd als onderdeel van een ruimer voorontwerp van wet³ waartoe ook de regeling behoorde die nu het voorwerp uitmaakt van het afzonderlijke voorontwerp van wet waarover, gelijktijdig met het voorliggende advies, advies 53.986/1 wordt uitgebracht.⁴ De steller van het ontwerp heeft terecht geoordeeld om de oorspronkelijk in één enkel voorontwerp opgenomen regeling te moeten opsplitsen in twee afzonderlijke voorontwerpen van wet, al naargelang deze een aangelegenheid, bedoeld in artikel 77 (53.986/1), dan wel artikel 78 van de Grondwet (53.985/1) betreft. Tevens werd de oorspronkelijke regeling aangevuld met een aantal specifieke procedureregels, ermee rekening houdend dat is geopteerd voor het invoegen van een afzonderlijk boek XIV, “Marktpraktijken en consumentenbescherming betreffende de beoefenaars van een vrij beroep”, in het Wetboek van economisch recht, en derhalve voor het inschrijven van een specifiek regime dat geldt voor de beoefenaars van een vrij beroep.

In dit advies worden derhalve enkel opmerkingen geformuleerd bij de bepalingen van het ontworpen boek XVII en de in dat boek en in boek I in te voegen bepalingen die nieuw zijn en die derhalve niet louter neerkomen op een hernemen van de bepalingen van in de codificatie opgenomen wetten. Evenmin worden in dit advies opmerkingen geformuleerd bij bepalingen die eerder al om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, zijn voorgelegd en die het voorwerp uitmaakten van het advies 53.087/1 van 18 april 2013. 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 1

5. Luidens artikel 1 van het ontwerp regelt dit een aangelegenheid als bedoeld in artikel 78 van de Grondwet. Het ontwerp bevat evenwel een aantal bepalingen die een bevoegdheidstoewijzing inhouden aan de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg (zie de ontworpen artikelen XVII.13/1 en XVII.28/1 van het wetboek; artikel 3 van het ontwerp), hetgeen een aangelegenheid betreft als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet.⁵

³ Zie advies 53.087/1 van 18 april 2013 over een voorontwerp van wet ‘houdende invoeging van Boek XVII ‘Bijzondere rechtsprocedures’ in het Wetboek van economisch recht, en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XVII in boek I van het Wetboek van economisch recht’.

⁴ Advies 53.986/1 over een voorontwerp van wet ‘houdende invoeging van bepalingen die een aangelegenheid regelen als bedoeld in artikel 77 van de Grondwet, in boek XVII ‘Bijzondere rechtsprocedures’ in het Wetboek van economisch recht’.

⁵ Overwogen kan worden om de betrokken bepalingen te integreren in het reeds genoemde ontwerp 53.986/1.

Artikel 3

Ontworpen artikel XVII.5

6. Ter wille van de rechtszekerheid late men het ontworpen artikel XVII.5 aanvangen als volgt: “De vordering bedoeld in de artikelen XVII.1, XVII.1/1 en XVII.2 kan ...”.⁶

Indien op deze suggestie wordt ingegaan, dient ook in het ontworpen artikel XVII.6, vierde en vijfde lid, aan het ontworpen artikel XVII.1/1 te worden gerefereerd.

7. In het ontworpen artikel XVII.6, zesde lid, wordt melding gemaakt van een “gereguleerd beroep”. Dit begrip komt voor in Europeesrechtelijke regelgeving,⁷ maar wordt blijkbaar niet nader omschreven in het Wetboek van economisch recht. Het verdient ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer aanbeveling dat dit alsnog gebeurt, met dien verstande dat, indien onder een “gereguleerd beroep” een “vrij beroep” moet worden verstaan in voorkomend geval kan worden volstaan met een verwijzing naar de omschrijving van het begrip “beoefenaar van een vrij beroep” in het ontworpen artikel XIV.2, 35°, van het wetboek.⁸

Ontworpen hoofdstuk 3/1

8. Aangezien het oorspronkelijke boek *Vibis* nu boek XIV is geworden, dient het opschrift van het ontworpen hoofdstuk 3/1 van boek XVII te worden aangepast als volgt: “Bijzondere bepalingen eigen aan Boek XIV”. Het ontworpen hoofdstuk dient bovendien te worden opgenomen na het ontworpen hoofdstuk 5 van boek XVII. Ook moeten, waar nodig, de interne verwijzingen worden aangepast.⁹

*

⁶ De invoeging van artikel XVII.1/1 in het Wetboek van economisch recht maakt het voorwerp uit van ontwerp 53.986/1. Het voorstel tot aanpassing van de redactie van het ontworpen artikel XVII.5 wordt gedaan onder voorbehoud van de opmerking die in advies 53.986/1 wordt gemaakt bij het ontworpen artikel XVII.1/1.

⁷ Zie artikel 3, lid 8, van richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 ‘betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van Richtlijn 84/450/EEG van de Raad, Richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van Verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad’ (Richtlijn oneerlijke handelspraktijken).

⁸ Artikel XIV.2, 35°, wordt in het wetboek ingevoegd bij het voorontwerp van wet ‘houdende invoeging van Boek XIV ‘Marktpraktijken en consumentenbescherming betreffende de beoefenaars van een vrij beroep’ in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van de definities eigen aan boek XIV, en van de rechtshandavingsbepalingen eigen aan boek XIV, in de boeken I en XV van het Wetboek van economisch recht’, waarover de Raad van State, afdeling Wetgeving, heden advies 53.984/1 uitbrengt.

⁹ Dat is alvast het geval in de ontworpen artikelen XVII.13/1 en XVII.13/2 van het wetboek.

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'insérer, dans le Code de droit économique, un livre XVII, « Procédures juridictionnelles particulières » (article 3 du projet), S'agissant de l'action en cessation, la réglementation inscrite dans le livre XVII reproduit dans une large mesure les dispositions de la loi du 6 avril 2010 'relative aux pratiques du marché et à la protection du consommateur', ainsi qu'une série de dispositions spécifiques de la loi du 2 août 2002 'relative à la publicité trompeuse et à la publicité comparative, aux clauses abusives et aux contrats à distance en ce qui concerne les professions libérales'.

Par ailleurs, le projet insère, dans le livre I^{er} du code, une définition propre au livre XVII précité, à savoir celle de la notion d'« entité qualifiée » (article 2), et inscrit, dans le livre cité en dernier, une série de dispositions en matière de sanctions (article 4). Enfin, il contient encore des dispositions abrogatoires (article 5), des délégations (articles 6 à 8) et une disposition d'entrée en vigueur (article 9).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. Le projet soumis pour avis ne concerne que certaines parties du Code de droit économique, à savoir l'insertion d'un livre spécifique et des insertions dans ce livre ainsi que dans le livre I^{er}. 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 en ce qui concerne le projet à l'examen².

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

² Voir entre autres l'avis C.E. 52.128/1 du 25 octobre 2012 sur un avant-projet devenu la loi du 25 avril 2013 'portant insertion du livre IX « Sécurité des produits et des services » dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre IX dans le livre I^{er} du Code de droit économique', *Doc. parl.*, Chambre, 2012-13, n° 53-2610/001, 32.

4. La réglementation en projet a déjà été soumise auparavant pour avis au Conseil d'État, section de législation, en tant qu'élément d'un avant-projet de loi plus vaste³ qui comprenait également la réglementation qui fait actuellement l'objet de l'avant-projet de loi distinct sur lequel l'avis 53.986/1 est rendu en même temps que le présent avis⁴. L'auteur du projet a estimé, à juste titre, devoir scinder la réglementation, initialement contenue dans un seul avant-projet, en deux avant-projets de loi distincts, selon qu'ils portent sur une matière visée à l'article 77 (53.986/1) ou à l'article 78 (53.985/1) de la Constitution. La réglementation initiale a également été complétée par une série de règles de procédure spécifiques, compte tenu du fait que l'on a choisi d'insérer un livre XIV, « Pratiques du marché et protection du consommateur relatives aux personnes exerçant une profession libérale », distinct, dans le Code de droit économique, et partant, d'inscrire un régime spécifique s'appliquant aux titulaires d'une profession libérale.

En conséquence, seules seront formulées dans le présent avis des observations concernant les dispositions du livre XVII, en projet, et les dispositions à insérer dans ce livre et dans le livre I^{er} qui sont nouvelles et ne consistent donc pas simplement à reproduire les dispositions des lois figurant dans la codification. Dans le présent avis, il ne sera pas davantage formulé d'observations concernant des dispositions qui ont déjà été soumises auparavant pour avis au Conseil d'État, section de législation, et qui ont fait l'objet de l'avis 53.087/1 du 18 avril 2013. 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.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. Aux termes de l'article 1^{er} du projet, ce dernier règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution. Le projet comporte toutefois une série de dispositions portant attribution de pouvoir au président du tribunal de première instance (voir les articles XVII.13/1 et XVII.28/1, en projet, du code; article 3 du projet), ce qui constitue une matière visée à l'article 77 de la Constitution⁵.

³ Voir l'avis 53.087/1 du 18 avril 2013 sur un avant-projet de loi 'portant insertion du Livre XVII « Procédures juridictionnelles particulières » dans le Code de droit économique, et portant insertion des définitions propres au livre XVII dans le livre I du Code de droit économique'.

⁴ Avis 53.986/1 sur un avant-projet de loi 'portant insertion des dispositions réglant des matières visées à l'article 77 de la Constitution dans le livre XVII « Procédures juridictionnelles particulières » du Code de droit économique'.

⁵ On peut envisager d'intégrer les dispositions concernées dans le projet 53.986/1 précité.

Article 3

Article XVII.5 en projet

6. Dans un souci de sécurité juridique, on commencera l'article XVII.5, en projet, comme suit : « L'action visée aux articles XVII.1, XVII.1/1 et XVII.2 ne peut... »⁶.

Si cette suggestion est accueillie, l'article XVII.6, alinéas 4 et 5, en projet, devra également faire référence à l'article XVII.1/1, en projet.

7. L'article XVII.6, alinéa 6, en projet, fait mention d'une « profession réglementée ». Cette notion apparaît dans la réglementation européenne⁷, mais n'est visiblement pas définie de manière plus précise dans le Code de droit économique. Pour la clarté de l'ordonnancement juridique, il est recommandé de le faire, étant entendu que, si par « profession réglementée », on entend une « profession libérale », une référence à la définition de la notion « personne exerçant une profession libérale » dans l'article XIV.2, 35°, en projet, du code⁸ peut suffire.

Chapitre 3/1 en projet

8. Dès lors que le livre *VIbis* originel est à présent devenu le livre XIV, il y a lieu d'adapter l'intitulé du chapitre 3/1, en projet, du livre XVII comme suit : « Dispositions particulières propres au Livre XIV ». Il convient en outre d'intégrer le chapitre en projet après le chapitre 5, en projet, du livre XVII. On adaptera également, le cas échéant, les références internes⁹.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁶ L'insertion de l'article XVII.1/1 dans le Code de droit économique fait l'objet du projet 53.986/1. L'adaptation de la rédaction de l'article XVII.5, en projet, est proposée sous réserve de l'observation formulée à propos de l'article XVII.1/1, en projet, dans l'avis 53.986/1.

⁷ Voir article 3, paragraphe 8, de la directive 2005/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2005 'relative aux pratiques commerciales déloyales des entreprises vis-à-vis des consommateurs dans le marché intérieur et modifiant la directive 84/450/CEE du Conseil et les directives 97/7/CE, 98/27/CE et 2002/65/CE du Parlement européen et du Conseil et le règlement (CE) no 2006/2004 du Parlement européen et du Conseil' (directive sur les pratiques commerciales déloyales).

⁸ L'article XIV.2, 35°, est inséré dans le code par l'avant-projet de loi 'portant insertion du Livre XIV « Pratiques du marché et protection du consommateur relatives aux personnes exerçant une profession libérale » dans le Code de droit économique et portant insertion des définitions propres au livre XIV, et des dispositions d'application au livre XIV, dans les livres I et XV du Code de droit économique', sur lequel le Conseil d'État, section de législation, rend ce jour l'avis 53.984/1.

⁹ Tel est déjà le cas aux articles XVII.13/1 et XVII.13/2, en projet, du code.