



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.423/VR
van 19 december 2013

over

een voorontwerp van wet ‘houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 17 juli 2013 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de implementatie van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.423/VR
du 19 décembre 2013

sur

un avant-projet de loi ‘portant approbation de l'accord de coopération du 17 juillet 2013 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif à la mise en oeuvre de la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur’

Op 5 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van KMO's en Zelfstandigen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord van 17 juli 2013 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie betreffende de implementatie van de Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de diensten op de interne markt'.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 10 december 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, en Bernadette VIGNERON en Wim GEURTS, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd en Tim CORTHAUT, auditeur.

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 19 december 2013.

*

Le 5 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des PME et des Indépendants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant approbation de l'accord de coopération du 17 juillet 2013 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune relatif à la mise en oeuvre de la Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur'.

L'avant-projet a été examiné par les chambre réunies le 10 décembre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Pierre VANDERNOOT, Martine BAGUET, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON et Wim GEURTS, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section et Tim CORTHAUT, auditeur.

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 19 décembre 2013.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Met het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt de federale wetgever instemming te betuigen met het samenwerkingsakkoord dat op 17 juli 2013 is gesloten tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Het betrokken samenwerkingsakkoord strekt tot de gedeeltelijke omzetting in het interne recht van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’, hierna “dienstenrichtlijn” genoemd.

In het voornoemde samenwerkingsakkoord worden een aantal aspecten met betrekking tot de door de dienstenrichtlijn opgelegde administratieve vereenvoudiging en samenwerking geregeld waarvoor de partijen bij het samenwerkingsakkoord niet afzonderlijk kunnen instaan¹ of waaromtrent partijen best vooraf een aantal afspraken maken.²

VORMVEREISTEN

2. Diverse bepalingen van het samenwerkingsakkoord hebben betrekking op het uitwisselen van gegevens, waaronder persoonsgegevens, en op de toegang tot registers die dergelijke gegevens bevatten. Het verdient derhalve aanbeveling dat, met toepassing van artikel 29, § 1, van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’, over het samenwerkingsakkoord advies zou worden gevraagd van de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET ONTWERP VAN WET

Opschrift

3. In het opschrift van het ontwerp van wet wordt melding gemaakt van de “goedkeuring” (approbation) van het samenwerkingsakkoord. Er wordt evenwel “instemming” (assentiment) verleend met een samenwerkingsakkoord.³ Het is derhalve deze laatste term, en niet de term “goedkeuring” (approbation), die in het opschrift moet worden vermeld.

¹ Zoals bijvoorbeeld op het vlak van de organisatie van het één-loket.

² Zoals bijvoorbeeld het vastleggen van wie verantwoordelijk is voor bepaalde aanmeldingen.

³ Zie artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’; zie eveneens *Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten. Handleiding Wetgevingstechniek*, Brussel, Raad van State, 2008, aanbeveling 210.2 en formule F 4-1-5, te raadplegen op de website van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 2

4. Om de reden vermeld *sub* 3 schrijve men in artikel 2 van het ontwerp: “Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van ... [datum en opschrift]” (“Assentiment est donné à l'accord de coopération du ... [date et intitulé]”).

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 2

5. In artikel 2, 2° en 3°, van het samenwerkingsakkoord worden respectievelijk de begrippen “dienstverrichter” en “afnemer” gedefinieerd. Deze beide begrippen worden omschreven met verwijzing naar “artikel 54 van het Verdrag” en vermelding van “een lidstaat”. Hiermee worden respectievelijk “artikel 54 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie” en “een lidstaat van de Europese Unie” bedoeld. Er valt evenwel op te merken dat de dienstenrichtlijn eveneens van toepassing is ten aanzien van de lidstaten van de Europese Economische Ruimte (EER).⁴ De redactie van de definities in artikel 2, 2° en 3°, van het samenwerkingsakkoord zal, rekening houdend hiermee, moeten worden aangepast.

Artikel 4

6. De vraag rijst of bij de in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord bedoelde implementatie van de dienstenrichtlijn door de lokale en provinciale besturen niet tevens diensten kunnen zijn betrokken waarvoor de gemeenschappen bevoegd zijn⁵ en of derhalve in artikel 4 niet tevens melding moet worden gemaakt van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, en de Franse en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Artikel 10

7. In artikel 10 van het samenwerkingsakkoord wordt artikel 7 van de dienstenrichtlijn in het interne recht omgezet, zij het weliswaar dat de omzetting beperkt blijft tot de toegang tot informatie, bedoeld in lid 1 van de betrokken richtlijnbepalings. De bijstandsverplichting die wordt vermeld in artikel 7, lid 2, van de richtlijn wordt niet overgenomen in het samenwerkingsakkoord. In artikel 7, lid 2, van de dienstenrichtlijn betreft het nochtans de bijstand “die erin bestaat dat informatie wordt verstrekt over de wijze waarop de in lid 1, onder a), bedoelde eisen doorgaans worden uitgelegd en toegepast”. De betrokken bijstand dient uit te gaan van de “bevoegde instanties”, zijnde in voorkomend geval elk van de partijen bij het samenwerkingsakkoord, wat hen betreft, ingeval de bijstand niet gebeurt via het één-loket.

⁴ Zie in dat verband het besluit van het Gemengd Comité van de EER nr. 45/2009 van 9 juni 2009 ‘tot wijziging van bijlage X (Audiovisuele diensten) en bijlage XI (Telecommunicatiediensten) bij de EER-overeenkomst’ (Pb. 2009, L 162/23). Zie eveneens het *Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn*, p. 7, noot 4, te raadplegen op http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_nl.pdf.

⁵ In voorkomend geval zou bijvoorbeeld kunnen worden gedacht aan diensten met bepaalde taken op het vlak van het maatschappelijk welzijn.

Het verdient aanbeveling om dit duidelijker tot uitdrukking te brengen in de tekst van het samenwerkingsakkoord, rekening houdend met de samenhang die bestaat tussen de leden 1, a), en 2 van artikel 7 van de dienstenrichtlijn. Bovendien wordt op die wijze tot een meer coherente en rechtszekere omzetting van de betrokken richtlijnbeeping gekomen.

Artikel 11

8. In artikel 11, § 3, derde lid, van het samenwerkingsakkoord wordt melding gemaakt van “het afsluiten van de licentie bedoeld in artikel 13, § 1, tweede lid”. In de Franse tekst heeft men het over “la fermeture de la licence visée à l’article 13, § 1^{er}, deuxième alinéa”. Het gebruik van de termen “afsluiten” en “fermeture” is evenwel juridisch niet correct. Veeleer lijkt het immers te gaan om het “toekennen” (l’octroi) van een licentie. De redactie van de betrokken bepaling van het samenwerkingsakkoord dient op dat punt te worden herzien in zowel de Nederlandse als de Franse versie.

Artikel 13

9. In artikel 13, § 2, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat het Redactiecomité bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende contracterende partijen, twee vertegenwoordigers van de lokale en provinciale besturen en twee vertegenwoordigers van de één-loketten bedoeld in artikel 5 van het samenwerkingsakkoord.

Er wordt niet geregeld wie de betrokken vertegenwoordigers zal aanduiden. De rechtszekerheid zou er nochtans mee zijn gebaat indien uit het samenwerkingsakkoord duidelijker zou kunnen worden afgeleid wie tot de desbetreffende aanduiding zal kunnen overgaan. Dat geldt in het bijzonder ten aanzien van de vertegenwoordigers van de lokale en provinciale besturen en van de één-loketten. De tekst van het samenwerkingsakkoord wordt best aangevuld op dat punt.

Artikel 19

10. In artikel 19, § 3, derde lid, van het samenwerkingsakkoord wordt in een uitbreiding voorzien van het bij het koninklijk besluit van 13 februari 2006⁶ opgerichte Comité dat belast is met de kwaliteit van de gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen en de werking ervan.

⁶ Koninklijk besluit van 13 februari 2006 ‘tot oprichting van en tot vastlegging van de samenstelling en de werkingsregelen van het Comité dat belast is met de kwaliteit van de gegevens van de Kruispuntbank van Ondernemingen en van de werking ervan’.

Dergelijke uitbreiding kan uiteraard enkel gelden voor taken in het kader van de uitvoering van het samenwerkingsakkoord en niet voor alle andere, al bestaande taken van het Comité. Ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer kan worden overwogen om het koninklijk besluit van 13 februari 2006 formeel te wijzigen teneinde, door middel van een verwijzing naar het samenwerkingsakkoord, erin melding te maken van de uitgebreide samenstelling van het Comité voor het uitvoeren van de in dat akkoord bedoelde taken.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. Par l'avant-projet de loi soumis pour avis, le législateur fédéral entend donner assentiment à l'accord de coopération du 17 juillet 2013 qui a été conclu entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune. Cet accord de coopération vise à transposer partiellement en droit interne la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 'relative aux services dans le marché intérieur', ci-après dénommée « directive services ».

L'accord de coopération précité règle un certain nombre d'aspects de la simplification et de la coopération administrative imposées par la directive services, que les parties à l'accord de coopération sont impuissantes à mettre seules en œuvre ¹ ou pour lesquels il est préférable qu'elles s'accordent préalablement ².

FORMALITÉS

2. Diverses dispositions de l'accord de coopération concernent l'échange de données, au nombre desquelles figurent des données à caractère personnel, et l'accès aux registres qui contiennent de telles données. Il est dès lors recommandé de recueillir l'avis de la Commission de la protection de la vie privée sur l'accord de coopération, et ce en application de l'article 29, § 1^{er}, de la loi du 8 décembre 1992 'relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel'.

EXAMEN DU TEXTE DU PROJET DE LOI

Intitulé

3. L'intitulé du projet de loi fait mention de l'« approbation » (goedkeuring) de l'accord de coopération. Cependant, un accord de coopération reçoit un « assentiment » (instemming) ³. L'intitulé fera par conséquent usage de ce dernier terme et non du terme « approbation » (goedkeuring).

¹ Comme par exemple, l'organisation du guichet unique.

² Comme par exemple, la détermination de la charge de certaines notifications.

³ Voir l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'; voir également *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Bruxelles, Conseil d'État, 2008, recommandation 210.2 et formule F 4-1-5, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

Article 2

4. Pour le motif mentionné au point 3, on écrira à l'article 2 du projet : « Assentiment est donné à l'accord de coopération du ... [date et intitulé] » (« Instemming wordt verleend met het samenwerkingsakkoord van ... [datum en opschrift] »).

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 2

5. L'article 2, 2° et 3°, de l'accord de coopération définit respectivement les notions de « prestataire » et de « destinataire ». Ces deux notions sont définies par référence à « l'article 54 du traité » et en faisant mention d'« un État membre ». Sont ainsi respectivement visés « l'article 54 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » et « un État membre de l'Union européenne ». Il faut toutefois observer que la directive services s'applique également aux États membres de l'Espace économique européen (EEE)⁴. À l'article 2, 2° et 3°, de l'accord de coopération, la rédaction des définitions sera adaptée en ce sens.

Article 4

6. La question se pose de savoir s'il n'est pas possible que des services relevant de la compétence des communautés⁵ soient également impliqués par les pouvoirs locaux et provinciaux dans la mise en œuvre de la directive services visée à l'article 4 de l'accord de coopération et, par conséquent, si l'article 4 ne doit pas également mentionner les Communautés française et flamande, ainsi que les Commissions communautaires française et commune.

Article 10

7. L'article 10 de l'accord de coopération transpose l'article 7 de la directive services en droit interne, la transposition restant cependant limitée à l'accès à l'information, visé au paragraphe 1 de la disposition concernée de la directive. L'accord de coopération ne fait pas état de l'obligation d'assistance, mentionnée à l'article 7, paragraphe 2, de la directive. Selon l'article 7, paragraphe 2, de la directive services, il s'agit cependant d'une assistance « consistant à donner des informations sur la manière dont les exigences visées au paragraphe 1, point a), sont généralement interprétées et appliquées ». Elle doit être fournie par les « autorités compétentes », soit en l'occurrence, si l'assistance n'est pas fournie par un guichet unique, par chacune des parties à l'accord de coopération, pour ce qui la concerne. Il est recommandé d'exprimer plus clairement ce point dans le texte de l'accord de coopération, en tenant compte du rapport de connexité existant entre les paragraphes 1, a), et 2 de l'article 7 de la directive services. En outre,

⁴ Voir à cet égard la décision du comité mixte de l'EEE n° 45/2009 du 9 juin 2009 'modifiant l'annexe X (Services audiovisuels) et l'annexe XI (Services de télécommunications) de l'accord EEE' (JO, 2009, L 162/23). Voir également le *Manuel relatif à la mise en œuvre de la directive «services»*, p. 7, note 4, à consulter sur http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/services-dir/guides/handbook_fr.pdf.

⁵ Le cas échéant, il pourrait par exemple s'agir de services chargés de certaines tâches en matière d'aide sociale.

la disposition de la directive concernée se trouve ainsi transposée d'une manière plus cohérente et en assurant une meilleure sécurité juridique.

Article 11

8. L'article 11, § 3, alinéa 3, de l'accord de coopération fait mention de « la fermeture de la licence visée à l'article 13, § 1^{er}, deuxième alinéa ». Le texte néerlandais porte « het afsluiten van de licentie bedoeld in artikel 13, § 1, tweede lid ». L'utilisation des termes « fermeture » et « afsluiten » n'est toutefois pas juridiquement correcte. Il semble en effet qu'il s'agisse plutôt de l'« octroi » (het toekennen) d'une licence. La rédaction de cette disposition de l'accord de coopération sera revue sur ce point, tant dans la version néerlandaise que dans la version française.

Article 13

9. L'article 13, § 2, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération dispose que le Comité de rédaction est composé de représentants des différentes parties contractantes, de deux représentants des pouvoirs locaux et provinciaux et de deux représentants des guichets d'entreprises visés à l'article 5 de l'accord de coopération.

Il n'est pas précisé qui désignera les représentants concernés. La sécurité juridique se trouverait cependant améliorée s'il pouvait être plus aisément déduit de l'accord de coopération qui pourra procéder à la désignation concernée. C'est particulièrement vrai pour les représentants des pouvoirs locaux et provinciaux et des guichets d'entreprise. Mieux vaut compléter le texte de l'accord de coopération sur ce point.

Article 19

10. L'article 19, § 3, alinéa 3, de l'accord de coopération prévoit un élargissement du Comité créé par l'arrêté royal du 13 février 2006⁶, chargé de la qualité des données de la banque-carrefour des entreprises et de son fonctionnement.

⁶ Arrêté royal du 13 février 2006 'portant création et fixant la composition et les modalités de fonctionnement du Comité chargé de la qualité des données de la Banque-Carrefour des Entreprises et de son fonctionnement'.

Il va sans dire qu'un tel élargissement ne peut s'appliquer qu'aux missions qui s'inscrivent dans le cadre de l'exécution de l'accord de coopération et pas à toutes les autres missions dont le Comité est déjà chargé. Dans un souci de clarté de l'ordonnancement juridique, il peut être envisagé de modifier formellement l'arrêté royal du 13 février 2006 afin d'y faire mention, par la voie d'une référence à l'accord de coopération, de la composition élargie du Comité pour l'accomplissement des tâches visées dans cet accord.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME