CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 54.832/4
du 15 janvier 2014

sur

un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques'

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.832/4
van 15 januari 2014

over

een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie'

Le 17 décembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions diverses en matière de communications électroniques'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAYEBECK, auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 janvier 2014.

*

Op 17 december 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'houdende diverse bepalingen inzake elektronische communicatie'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 15 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT, assessor, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAYEBECK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 januari 2014.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 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 suivantes.

1. Il résulte de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative', publiée au *Moniteur belge* le 31 décembre 2013 et entrée en vigueur sur ce point le 1er janvier 2014 [1], que tout avant-projet de loi doit en principe faire l'objet d'une analyse d'impact portant sur les divers points qu'indique l'article 5 de cette loi [2]. Les seuls cas dans lesquels cette obligation n'est pas applicable sont ceux qu'énumère l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013.

Le présent avant-projet de loi entre dans le champ d'application de cette obligation. Il ne relève d'aucune des hypothèses de dispense et d'exception d'analyse d'impact que fixe l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013.

Il conviendra donc de veiller à l'accomplissement de cette formalité.

2. Il ressort du dossier communiqué à la section de législation du Conseil d'État que plusieurs dispositions de l'avant-projet de loi à l'examen ont pour objet de compléter, de corriger ou de parfaire la transposition de différentes directives européennes.

Toutes ces directives imposent que lorsque les États membres adoptent des dispositions qui ont pour objet de les transposer en droit interne, ces dispositions contiennent une référence à ces directives ou soient accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle.

Par conséquent, il convient d'insérer une disposition dans la loi en projet mentionnant que celle-ci a notamment pour objet la transposition partielle des différentes directives concernées.

Il conviendrait, par ailleurs, d'annexer à l'exposé des motifs un tableau de correspondance établi dans les deux sens mentionnant celles des dispositions de l'avant-projet qui ont pour objet de transposer ou de parfaire la transposition en droit interne de diverses dispositions des directives énumérées à l'article 1er nouveau.

3. Compte tenu du commentaire de l'article 4 de l'avant-projet, il est préférable de modifier l'article 21, § 1er, de la loi du 17 janvier 2003, en insérant les mots « , le cas échéant » entre les mots « il fait part » et les mots « de ses griefs ».

---

[1] Voir l'article 12 de cette loi.

[2] Voir l'article 6, § 1er, de la loi du 15 décembre 2013. Sur la procédure d'analyse d'impact, voir les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 portant exécution du titre 2, chapitre 2, de la loi du 15 décembre 2013.

4. Selon l'article 25, § 5, alinéa 2, en projet (article 12, 3°, de l'avant-projet), les opérateurs ne pourraient refuser à d'autres opérateurs l'utilisation partagée d'un site d'antennes que pour des raisons d'ordre technique. En cas de contestation, l'Institut est chargé d'évaluer si ce refus est injustifié ou pas.

En ne permettant d'invoquer que des motifs d'ordre technique, la disposition en projet ne transpose pas correctement l'article 12, paragraphe 1er, de la directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 'relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (directive « cadre »)'. Cette dernière disposition précise en effet que les autorités réglementaires nationales peuvent imposer le partage de certaines ressources « tenant pleinement compte du principe de proportionnalité ». Or, d'autres motifs que des motifs d'ordre technique pourraient être invoqués par un opérateur pour refuser de partager un site d'antennes, sans que l'on puisse considérer ce refus comme disproportionné [3].

La disposition en projet sera revue en conséquence.

5. De l'accord du délégué du ministre, dans l'article 125, § 1er, 4°, en projet (article 26 de l'avant-projet), il convient de remplacer la référence « à l'article 18/7 » par une référence « à l'article 3, 8° » de la loi du 30 novembre 1998 'organique des services de renseignement et de sécurité'. Cette dernière disposition précise en effet ce qu'il faut entendre par « dirigeant du service ».

6. L'arrêté de présentation sera revu [4].

*

[3] Voir dans le même sens l'avis 30.856/4 donné le 6 novembre 2000 sur un avant-projet de loi 'portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses', devenu la loi-programme du 2 janvier 2001 (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, n° 950/1).

[4] *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », formule F 5.

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.

1. Uit de wet van 15 december 2013 'houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging', die op 31 december 2013 in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt en die op het punt van de regelgevingsimpactanalyse in werking getreden is op 1 januari 2014,[1] volgt dat voor elk voorontwerp van wet in principe een impactanalyse moet worden uitgevoerd met betrekking tot de verschillende punten die vermeld worden in artikel 5 van die wet moet worden uitgevoerd.[2] De enige gevallen waarin die verplichting niet van toepassing is, zijn die welke opgesomd zijn in artikel 8 van de wet van 15 december 2013.

Het voorliggende voorontwerp van wet valt onder die verplichting. Het behoort niet tot een van de gevallen die worden vrijgesteld of uitgezonderd van de impactanalyse waarin voorzien is bij artikel 8 van de wet van 15 december 2013.

Er behoort derhalve op toegezien te worden dat dit vormvereiste naar behoren wordt vervuld.

2. Uit het aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State overgezonden dossier blijkt dat meerdere bepalingen van het voorliggend voorontwerp van wet strekken tot het aanvullen, verbeteren of voltooien van de omzetting van verscheidene Europese richtlijnen.

In al die richtlijnen wordt voorgeschreven dat wanneer de lidstaten bepalingen aannemen die ertoe strekken ze in intern recht om te zetten, in die bepalingen naar die richtlijnen wordt verwezen, of hiernaar wordt verwezen bij de officiële bekendmaking van die bepalingen.

Bijgevolg dient in het voorontwerp van wet een bepaling te worden ingevoegd met de vermelding dat het wetsontwerp met name strekt tot de gedeeltelijke omzetting van de verschillende betrokken richtlijnen.

Het verdient overigens aanbeveling om bij de memorie van toelichting een in de twee richtingen opgemaakte transponeringstabel te voegen waarin de bepalingen van het voorontwerp worden vermeld die strekken tot de omzetting of verdere omzetting in intern recht van verscheidene bepalingen van de in het nieuwe artikel 1 opgesomde richtlijnen.

---

[1] Zie artikel 12 van die wet.

[2] Zie artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013. Wat betreft de procedure voor de impactanalyse, zie de artikelen 2 en 3 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013.

3. Gelet op de bespreking van artikel 4 van het voorontwerp, is het verkieslijk om artikel 21, § 1, van de wet van 17 januari 2003 te wijzigen door de woorden "in voorkomend geval" in te voegen tussen de woorden "deelt hij" en de woorden "zijn grieven mee".

4. Naar luid van het ontworpen artikel 25, § 5, tweede lid, (artikel 12, 3°, van het voorontwerp) zouden de operatoren andere operatoren enkel op grond van technische redenen het gedeeld gebruik van een antennesite kunnen weigeren. In geval van betwisting wordt het Instituut belast met de beoordeling of de weigering al dan niet gerechtvaardigd is.

Doordat de ontworpen bepaling enkel toelaat dat technische redenen worden aangevoerd, vormt ze geen correcte omzetting van artikel 12, lid 1, van richtlijn 2002/21/EG van het Europees Parlement en de Raad van 7 maart 2002 'inzake een gemeenschappelijk regelgevingskader voor elektronische-communicatienetwerken en -diensten (Kaderrichtlijn)'. In die laatste bepaling wordt immers gesteld dat de nationale regelgevingsinstanties het gedeeld gebruik van sommige faciliteiten "met volledige inachtneming van het evenredigheidsbeginsel" verplicht kunnen stellen. Er zouden door een operator evenwel andere dan technische redenen kunnen worden aangevoerd om het gedeeld gebruik van een antennesite te weigeren, zonder dat die weigering zou kunnen worden beschouwd als buitensporig[3].

De ontworpen bepaling dient dienovereenkomstig herzien te worden.

5. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in het ontworpen artikel 125, § 1, 4° (artikel 26 van het voorontwerp), de verwijzing naar "artikel 18/7" vervangen moet worden door een verwijzing naar "artikel 3, 8°" van de wet van 30 november 1998 'houdende regeling van de inlichtingen- en veiligheidsdienst'. In die laatste bepaling wordt immers omschreven wat dient te worden verstaan onder "diensthoofd".

6. Het indieningsbesluit dient te worden herzien.[4]

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT Pierre LIÉNARDY

[3] Zie in dezelfde zin advies 30.856/4, op 6 november 2000 verstrekt over een voorontwerp van wet houdende sociale, budgettaire en andere bepalingen, dat heeft geleid tot de programmawet van 2 januari 2001 (*Parl.St.* Kamer 2000-2001, nr. 950/1).

[4] *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tabblad "Wetgevingstechniek", formule F 5.