



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 55.979/4
du 29 avril 2014

advies 55.979/4
van 29 april 2014

sur

over

un projet d'arrêté royal
'concernant la coopération
entre l'Institut belge des
services postaux et des
télécommunications et
l'Autorité belge de la
concurrence'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
samenwerking tussen het
Belgisch Instituut voor
Postdiensten en
Telecommunicatie enerzijds,
en de Belgische
mededingingsautoriteit
anderzijds'

Le 4 avril 2014, 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 projet d'arrêté royal 'concernant la coopération entre l'Institut belge des services postaux et des télécommunications et l'Autorité belge de la concurrence'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 29 avril 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur.

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 29 avril 2014.

*

Op 4 april 2014 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 ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de samenwerking tussen het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie enerzijds, en de Belgische mededingingsautoriteit anderzijds'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 29 april 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste 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 29 april 2014.

*

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

1. Selon l'article 10 de l'arrêté royal du 21 décembre 2013 'portant exécution du titre 2, chapitre 2 de la loi du 15 décembre 2013 portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative',

« Les avant-projets d'arrêtés royaux, d'arrêtés ministériels qui entrent dans le champ d'application de la loi mentionnent dans leur préambule, l'existence de l'analyse d'impact effectuée ou à défaut, le motif d'une dispense ou exception visée à l'article 8 de la même loi ».

Dès lors que l'arrêté royal en projet ne doit pas faire l'objet d'une délibération en Conseil des ministres, il résulte de l'article 6, § 1^{er}, de la loi du 15 décembre 2013, qu'il ne doit pas non plus obligatoirement faire l'objet d'une analyse d'impact préalable.

L'absence d'analyse d'impact préalablement à l'adoption de l'arrêté en projet est donc justifiée par cet article 6, § 1^{er}, et non par l'une des exceptions ou des causes de dispense énumérées à l'article 8 de la même loi.

Il n'y a donc pas lieu d'appliquer l'article 10 reproduit ci-avant.

Par conséquent, l'alinéa 5 du préambule sera omis.

2. L'alinéa relatif à l'avis du Conseil d'État doit être rédigé comme suit :

« Vu l'avis 55.979/4 du Conseil d'État, donné le 29 avril 2014, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; »¹.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Il n'y a pas lieu de définir l'« Institut », qui est déjà défini à l'article 2, alinéa 1^{er}, 3°, de la loi du 17 janvier 2003 'relative au statut du régulateur des secteurs des postes et des télécommunications belges'.

Le 5° sera donc omis.

2. Au 13°, il convient de préciser le numéro et la date de la communication de la Commission européenne concernée.

Article 5

1. Contrairement aux articles IV. 45, IV. 60 et IV. 62 du Code de droit économique, l'article IV. 64 du même code ne permet pas que l'Institut intervienne comme partie dans la procédure concernée.

La procédure mise en place par l'article 5 du projet ne peut donc valoir pour le traitement des affaires visées à l'article IV. 64 précité.

L'article 5 sera revu en conséquence.

2. La règle selon laquelle « [i]l est considéré que l'Institut justifie d'un intérêt suffisant pour les secteurs économiques sous son contrôle », prévue à l'article 5, § 2, seconde phrase, du projet, résulte déjà de l'article IV. 45, § 5, alinéa 3, et de l'article IV. 60, § 2, alinéa 4, du Code de droit économique.

Comme la section de législation l'a souvent rappelé, il n'appartient pas au Roi de reproduire une règle déjà inscrite dans une disposition de nature législative.

En effet, pareil procédé peut induire en erreur sur la nature de la règle en question. Il laisse par ailleurs à penser qu'il est au pouvoir du Roi de modifier cette règle alors que ce pouvoir appartient au seul législateur.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2, par analogie.

Il n'appartient pas non plus au Roi d'ajouter à une règle de nature législative ou d'en modifier la portée.

La seconde phrase de l'article 5, § 2, du projet sera par conséquent omise.

3. Il y a lieu de mentionner le « Code de droit économique » et non le « Code du droit économique ».

Par ailleurs, dès lors que chaque paragraphe de l'article 5 ne comporte qu'un seul alinéa, la division de cet article en paragraphes n'a pas lieu d'être.

4. L'article 5 sera revu à la lumière de ces observations.

*

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

AANHEF

1. Artikel 10 van het koninklijk besluit van 21 december 2013 ‘houdende uitvoering van titel 2, hoofdstuk 2 van de wet van 15 december 2013 houdende diverse bepalingen inzake administratieve vereenvoudiging’ luidt als volgt:

“In de aanhef van de koninklijke besluiten en ministeriële besluiten, die onder het toepassingsgebied van de wet vallen, wordt melding gemaakt van de uitgevoerde impactanalyse of van een van de in artikel 8 van de wet vermelde vrijstellings- of uitzonderingsgronden”

Daar over het ontworpen koninklijk besluit geen overleg hoeft te worden gepleegd in de Ministerraad, volgt uit artikel 6, § 1, van de wet van 15 december 2013 dat het evenmin aan een voorafgaande impactanalyse hoeft te worden onderworpen.

De reden waarom geen impactanalyse uitgevoerd is voordat het ontworpen besluit vastgesteld is, is dus dat artikel 6, § 1, en niet een van de uitzonderingen of vrijstellingsgronden die in artikel 8 van dezelfde wet worden opgesomd.

Er is dus geen grond om het hierboven geciteerde artikel 10 toe te passen.

Bijgevolg moet het vijfde lid van de aanhef worden weggelaten.

2. Het lid betreffende het advies van de Raad van State moet worden geredigeerd als volgt:

“Gelet op advies 55.979/4 van de Raad van State, gegeven op 29 april 2014, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973”.¹

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. Er bestaat geen grond om een definitie te geven van het “Instituut”, dat reeds is gedefinieerd in artikel 2, eerste lid, 3°, van de wet van 17 januari 2003 ‘met betrekking tot het statuut van de regulator van de Belgische post- en telecommunicatiesector’.

De bepaling onder 5° moet dus worden weggelaten.

2. In de bepaling onder 13° moeten het nummer en de datum van de kwestieuze mededeling van de Europese Commissie worden aangegeven.

Artikel 5

1. Anders dan de artikelen IV.45, IV.60 en IV.62 van het Wetboek van economisch recht, maakt artikel IV.64 van dat Wetboek het niet mogelijk dat het Instituut in de procedure in kwestie als partij optreedt.

De procedure die bij artikel 5 van het ontwerp wordt ingesteld, kan dus niet gelden voor de behandeling van de zaken bedoeld in het voornoemde artikel IV.64.

Artikel 5 moet dienovereenkomstig worden herzien.

2. De regel die in artikel 5, § 2, tweede zin, van het ontwerp, stelt dat “[h]et Instituut wordt geacht blijk te geven van een voldoende belang voor de economische sectoren die onder haar toezicht staan”, volgt reeds uit artikel IV.45, § 5, derde lid, en uit artikel IV.60, § 2, vierde lid, van het Wetboek van economisch recht.

Zoals de afdeling Wetgeving al vaak heeft opgemerkt, staat het niet aan de Koning om een regel over te nemen die reeds is opgenomen in een bepaling van wetgevende aard.

Een dergelijke werkwijze kan immers verwarring doen ontstaan omtrent de aard van de desbetreffende regel. Ze kan bovendien de indruk wekken dat het aan de Koning toekomt die regel te wijzigen, terwijl die bevoegdheid uitsluitend bij de wetgever berust.

¹ *Beginselen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2, bij analogie.

Het komt de Koning evenmin toe om een voorschrift toe te voegen aan een bepaling van wetgevende aard of er de draagwijdte van te wijzigen.

De tweede zin van artikel 5, § 2, van het ontwerp moet bijgevolg vervallen.

3. Er moet melding gemaakt worden van het “Wetboek van economisch recht” in plaats van van het “Wetboek economisch recht”.

Voorts is er geen grond om artikel 5 in paragrafen onder te verdelen, aangezien elke paragraaf van dat artikel slechts één lid bevat.

4. Artikel 5 moet in het licht van deze opmerkingen worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY