



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.282/1
62.283/1
van 8 november 2017

avis 62.282/1
62.283/1
du 8 novembre 2017

over

sur

- een ontwerp van koninklijk besluit
'houdende oprichting van de bijzondere
raadgevende commissie Verbruik
binnen de Centrale Raad voor het
Bedrijfsleven en tot opheffing van de
Commissie voor Milieu-etikettering en
milieureclame' (62.282/1);

- een ontwerp van koninklijk besluit
'houdende oprichting van de bijzondere
raadgevende commissie Onrechtmatige
bedingen binnen de Centrale Raad voor
het Bedrijfsleven' (62.283/1)

- un projet d'arrêté royal 'portant
création de la Commission consultative
spéciale 'Consommation' au sein du
Conseil central de l'économie et portant
suppression de la Commission pour
l'étiquetage et la publicité écologiques'
(62.282/1) ;

- un projet d'arrêté royal 'portant
création de la Commission consultative
spéciale 'Clauses abusives' au sein du
Conseil central de l'économie'
(62.283/1)

Op 11 oktober 2017 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 ontwerp van koninklijk besluit 'houdende oprichting van de bijzondere raadgevende commissie Verbruik binnen de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en tot opheffing van de Commissie voor Milieu-etikettering en milieureclame' (62.282/1);
- een ontwerp van koninklijk besluit 'houdende oprichting van de bijzondere raadgevende commissie Onrechtmatige bedingen binnen de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven' (62.283/1).

De ontwerpen zijn door de eerste kamer onderzocht op 31 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, 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 8 november 2017.

*

Le 11 octobre 2017, 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 projet d'arrêté royal 'portant création de la Commission consultative spéciale 'Consommation' au sein du Conseil central de l'économie et portant suppression de la Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques' (62.282/1) ;
- un projet d'arrêté royal 'portant création de la Commission consultative spéciale 'Clauses abusives' au sein du Conseil central de l'économie' (62.283/1).

Les projets ont été examinés par la première chambre le 31 octobre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, 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 8 novembre 2017.

*

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 rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

2.1. Het onder nr. 62.282/1 om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om binnen de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven een bijzondere raadgevende commissie “Verbruik” op te richten die de taken van de Raad voor het Verbruik en de adviserende opdrachten van de Commissie voor de Veiligheid van de Consumenten overneemt.¹ Tevens wordt de Commissie voor Milieu-etikettering en milieureclame, die al geruime tijd niet meer actief is, opgeheven.

2.2. Het onder nr. 62.283/1 om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe om binnen de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven een bijzondere raadgevende commissie “Onrechtmatige bedingen” op te richten die de taken van de Commissie voor Onrechtmatige bedingen overneemt.

3.1. Het ontwerp 62.282/1 vindt in hoofddorde rechtsgrond in artikel XIII.17 van het Wetboek van economisch recht, dat luidt:

“De Koning kan, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de raadgevende commissies die als bevoegdheid hebben het uitbrengen van adviezen met algemene draagwijdte betreffende economische aangelegenheden, integreren binnen de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, onder de vorm van een bijzondere raadgevende commissie als bedoeld in de artikelen XIII.6 tot XIII.16, na advies van de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en van de betrokken raadgevende commissie.

De Koning kan daartoe de bestaande wettelijke bepalingen opheffen, wijzigen, aanvullen of vervangen.”

Daarnaast dient als rechtsgrond tevens een beroep te worden gedaan op sommige andere bepalingen van boek XIII van het Wetboek van economisch recht, wat een aantal aspecten van de op te richten bijzondere raadgevende commissies betreft, zoals die betreffende het aantal leden en de benoemingsprocedure, waarvoor rechtsgrond wordt geboden door artikel XIII.7, eerste en tweede lid, van het voornoemde wetboek, die betreffende het bedrag van de vergoedingen, waarvoor artikel XIII.8 van het Wetboek rechtsgrond biedt, en de vaststelling van nadere regels betreffende de organisatie en de werking van de betrokken bijzondere raadgevende commissie waarvoor rechtsgrond kan worden gevonden in artikel XIII.9 van het voornoemde wetboek.

¹ Het gedeelte van de taken van de Commissie voor de Veiligheid van de Consumenten dat niet wordt overgedragen naar de bijzondere raadgevende commissie “Verbruik” wordt door de administratie overgenomen.

Wat de vervanging van artikel 8 van het koninklijk besluit van 27 april 2007 ‘ter bepaling van werkingscriteria en de modaliteiten van de controle op de werking van tussenkomende organismen’ betreft (artikel 10 van het ontwerp 62.282/1), kan rechtsgrond worden gevonden in artikel IX.11 van het Wetboek van economisch recht.²

3.2. Voor het ontwerp 62.283/1 kan rechtsgrond worden gevonden in de *sub* 3.1 vermelde artikelen XIII.7, eerste en tweede lid, XIII.8, XIII.9 en XIII.17 van het Wetboek van economisch recht.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN DE ONTWERPEN

Ontwerp 62.282/1

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen *sub* 3.1 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, redigere men het eerste lid van de aanhef als volgt:

“Gelet op het Wetboek van economisch recht, artikel IX.11, ingevoegd bij de wet van 25 april 2013, en de artikelen XIII.7, eerste en tweede lid, XIII.8, XIII.9 en XIII.17, ingevoegd bij de wet van 15 december 2013;”.

Aan het einde van de Franse tekst van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp moeten de woorden “, inséré par la loi du 21 décembre 2013” tevens worden vervangen door de woorden “, insérés par la loi du 15 décembre 2013;”.

5. Het is niet zinvol om in de aanhef de wijzigingen te vermelden die in het verleden zijn aangebracht in de met het ontwerp te wijzigen of op te heffen regelingen. Het is evenmin nodig de nummers van de artikelen te vermelden waarop de wijzigingen en de opheffing betrekking hebben.³ Talrijke verwijzingen die in de aanhef van het ontwerp voorkomen, kunnen, rekening houdend hiermee, worden vereenvoudigd. Tevens dient de lijst van te wijzigen of op te heffen wetten en koninklijke besluiten te worden vervolledigd met verwijzingen naar de wetten van 2 augustus 2002 ‘betreffende het toezicht op de financiële sector en de financiële diensten’ en van 4 april 2014 ‘betreffende de verzekeringen’, die worden gewijzigd door respectievelijk artikel 11, 5° en 10°, van het ontwerp.

² Artikel IX.11 van het Wetboek van economisch recht luidt: “De Koning kan de erkennings- en werkingscriteria bepalen van de tussenkomende organismen, de regels betreffende hun organisatie en hun opdrachten, evenals de modaliteiten van de controle op de naleving ervan.”

³ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling nr. 30, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), hierna verkort weergegeven als *Handleiding Wetgevingstechniek*.

Artikel 11

6. Het komt de Raad van State, afdeling Wetgeving, voor dat in artikel 4, § 1, van de kaderwet van 24 september 2006 ‘betreffende het voeren van de beroepstitel van een dienstverlenend intellectueel beroep en het voeren van de beroepstitel van een ambachtelijk beroep’, waarnaar wordt verwezen in artikel 11, 6°, van het ontwerp, geen melding wordt gemaakt van de woorden “Commissie voor de Veiligheid van de Consumenten” of “Raad voor het Verbruik”, die artikel 11 van het ontwerp beoogt te vervangen. De betrokken verwijzing moet derhalve worden weggelaten in artikel 11, 6°, van het ontwerp.

Artikel 12

7. In een opheffingsbepaling moet melding worden gemaakt van alle nog van kracht zijnde teksten die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in de op te heffen normatieve tekst of teksten.⁴ Ingeval er veel van dergelijke wijzigingen werden aangebracht, kan worden gebillijkt dat enkel melding wordt gemaakt van de meest recente wijziging. Zo kan het bijvoorbeeld volstaan om in artikel 12, 1°, van het ontwerp te schrijven “de wet van 9 februari 1994 betreffende de veiligheid van producten en diensten, laatst gewijzigd bij de wet van 20 november 2013;”. Diverse onderdelen van de opsomming van op te heffen wetten of bepalingen ervan en van koninklijke besluiten, die in artikel 12 van het ontwerp voorkomt, dienen in het licht van het voorgaande te worden aangevuld met een vermelding van de nog van kracht zijnde wijzigende teksten uit het verleden.

Artikel 13

8. Artikel 13 van het ontwerp luidt:

“Dit besluit treedt in werking vanaf de goedkeuring van het huishoudelijk reglement van de Commissie overeenkomstig artikel XIII.10 van het Wetboek van economisch recht en uiterlijk op 1 januari 2018.”

Volgens de legistieke richtlijnen dient de datum van inwerkingtreding van een normatieve tekst zo nauwkeurig mogelijk te worden bepaald of althans te worden bepaald op een wijze dat de datum van inwerkingtreding gemakkelijk kan worden gekend ten opzichte van de bekendmaking van de regeling. Meer in het bijzonder wordt afgeraden om de inwerkingtreding van een regeling te laten afhangen van een gebeurtenis.⁵ Dit is nochtans wat gebeurt in artikel 13 van het ontwerp.

De goedkeuring van het betrokken huishoudelijk reglement is niet enkel een feitelijke gebeurtenis die het niet voor eenieder mogelijk maakt om onmiddellijk en zonder moeite de datum van inwerkingtreding van de regeling te kennen, zij is bovendien niet noodzakelijk determinerend voor de inwerkingtreding van het ontworpen koninklijk besluit:

⁴ Handleiding Wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 138 en formule F 4-3-3.

⁵ Handleiding Wetgevingstechniek, aanbeveling nr. 152.

indien de goedkeuring van het huishoudelijk reglement niet vóór 1 januari 2018 plaatsvindt, zal het ontworpen koninklijk besluit immers op deze laatste datum in werking treden.

Gelet op de nabijheid van deze laatste datum, rijst de vraag of de stellers van het ontwerp er niet beter voor opteren om de ontworpen regeling op een meer transparante wijze in werking te laten treden en om daartoe in artikel 13 van het ontwerp uitsluitend een vaste datum van inwerkingtreding in te schrijven die dan 1 januari 2018 kan zijn.

Ontwerp 62.283/1

Aanhef

9. Het is niet duidelijk waarom in het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp niet tevens melding wordt gemaakt van het advies dat de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven op 24 februari 2016 uitbracht.

10. In het zevende lid van de aanhef moet het woord “akkoord” worden vervangen door het woord “advies”.

Artikel 9

11. In de artikelen VI.86, § 2, VI.87, XIV.53, § 2, en XIV.54, van het Wetboek van economisch recht, komen niet de woorden “Commissie voor Onrechtmatige Bedingen” voor, doch wel het woord “Commissie”. Het is derhalve het laatstgenoemde woord dat dient te worden vervangen in de betrokken bepalingen. Het ontwerp zal daartoe met een bepaling in die zin moeten worden aangevuld.

12. Met artikel 9 van het ontwerp wordt voorts de aanpassing beoogd van “artikel 2043*quinquies*, § 4,” van het Burgerlijk Wetboek (niet: artikel 2043*quinques*, § 4).

Artikel 10

13. Men redigere artikel 10 van het ontwerp als volgt:

“Het koninklijk besluit van 26 november 1993 houdende oprichting van de Commissie voor Onrechtmatige Bedingen, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 4 juli 2001 en 12 mei 2009, wordt opgeheven.”

Artikel 11

14. Artikel 11 van het ontwerp 62.283/1 regelt de inwerkingtreding van de ontworpen regeling op identieke wijze als het geval is in artikel 13 van het ontwerp 62.282/1. Er kan derhalve worden volstaan met een verwijzing naar de opmerking *sub* 8.

*

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DES PROJETS

2.1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis référencé sous le numéro 62.282/1 vise à créer, au sein du Conseil central de l'économie, une Commission consultative spéciale « Consommation » qui reprendra les missions du Conseil de la consommation et les missions consultatives de la Commission de la sécurité des consommateurs¹. En outre, la Commission pour l'étiquetage et la publicité écologiques, qui n'est déjà plus active depuis longtemps, est supprimée.

2.2. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis référencé sous le numéro 62.283/1 vise à créer, au sein du Conseil central de l'économie, une Commission consultative spéciale « Clauses abusives » qui reprendra les missions de la Commission des clauses abusives.

3.1. Le projet 62.282/1 trouve à titre principal un fondement juridique dans l'article XIII.17 du Code de droit économique, qui s'énonce comme suit :

« Le Roi peut intégrer, par arrêté royal délibéré en Conseil des [m]inistres, les commissions consultatives, ayant pour compétence d'émettre des avis à portée générale en matière économique, au sein du Conseil central de l'économie, sous forme d'une commission consultative spéciale telle que visée aux articles XIII.6 à XIII.16, après avis du Conseil central de l'économie et de la commission consultative concernée.

À cette fin, le Roi peut abroger, modifier, compléter ou remplacer les dispositions légales existantes ».

En outre, il y a également lieu d'invoquer à titre de fondement juridique certaines autres dispositions du livre XIII du Code de droit économique, en ce qui concerne un certain nombre d'aspects des commissions consultatives à créer, comme ceux relatifs au nombre de membres et à la procédure de nomination qui trouvent un fondement juridique dans l'article XIII.7, alinéas 1^{er} et 2, du code précité, ceux qui concernent le montant des indemnités, qui trouvent un fondement juridique dans l'article XIII.8 du Code, et la fixation des modalités d'organisation et de fonctionnement des commissions consultatives spéciales concernées, qui peuvent trouver un fondement juridique dans l'article XIII.9 du code précité.

¹ La part des missions de la Commission de la sécurité des consommateurs qui n'est pas transférée à la Commission consultative spéciale « Consommation » est reprise par l'administration.

Le remplacement de l'article 8 de l'arrêté royal du 27 avril 2007 'déterminant les critères de fonctionnement et les modalités de contrôle du fonctionnement des organismes intervenants' (article 10 du projet 62.282/1) peut trouver un fondement juridique dans l'article IX.11 du Code de droit économique ².

3.2. Le fondement juridique du projet 62.283/1 peut être trouvé dans les articles XIII.7, alinéas 1^{er} et 2, XIII.8, XIII.9 et XIII.17 du Code de droit économique, mentionnés au point 3.1.

EXAMEN DU TEXTE DES PROJETS

Projet 62.282/1

Préambule

4. Compte tenu de l'observation formulée au point 3.1 à propos du fondement juridique, on rédigera le premier alinéa du préambule comme suit :

« Vu le Code de droit économique, l'article IX.11, inséré par la loi du 25 avril 2013, et les articles XIII.7, alinéas 1^{er} et 2, XIII.8, XIII.9 et XIII.17, insérés par la loi du 15 décembre 2013; ».

À la fin du texte français du premier alinéa du préambule du projet, les mots « , inséré par la loi du 21 décembre 2013 » seront en outre remplacés par les mots « , insérés par la loi du 15 décembre 2013 ; ».

5. Il n'est pas judicieux de mentionner dans le préambule les modifications subies antérieurement par les actes que le projet vise à modifier ou à abroger. Il n'est pas non plus nécessaire de faire figurer les numéros des articles concernés par les modifications et l'abrogation ³. En conséquence, de nombreuses références figurant dans le préambule du projet peuvent être simplifiées. Par ailleurs, la liste des lois et arrêtés royaux à modifier ou à abroger doit être complétée par des références aux lois du 2 août 2002 'relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers' et du 4 avril 2014 'relative aux assurances', modifiées respectivement par l'article 11, 5° et 10°, du projet.

² L'article IX.11 du Code de droit économique s'énonce comme suit : « Le Roi peut déterminer les critères d'agrément [lire : agrément] et de fonctionnement des organismes intervenants, les règles concernant leur organisation et leurs missions ainsi que les modalités du contrôle de leur respect ».

³ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 30, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), ci-après abrégé en *Guide de légistique*.

Article 11

6. Il apparaît au Conseil d'État, section de législation, que l'article 4, § 1^{er}, de la loi-cadre du 24 septembre 2006 'sur le port du titre professionnel d'une profession intellectuelle prestataire de services et sur le port du titre professionnel d'une profession artisanale', visé à l'article 11, 6°, du projet, ne mentionne pas les mots « Commission pour la Sécurité des Consommateurs » et « Conseil de la Consommation », que l'article 11 du projet entend remplacer. Il y a dès lors lieu d'omettre cette référence à l'article 11, 6°, du projet.

Article 12

7. Dans une disposition abrogatoire, il faut faire mention de tous les textes encore en vigueur qui, dans le passé, ont apporté des modifications au(x) texte(s) normatif(s) à abroger ⁴. Lorsque les modifications apportées sont nombreuses, il peut se justifier qu'il ne soit fait mention que de la modification la plus récente. Ainsi, il peut par exemple suffire d'écrire à l'article 12, 1°, du projet « la loi du 9 février 1994 relative à la sécurité des produits et des services, modifiée en dernier lieu par la loi du 20 novembre 2013; ». Divers éléments de l'énumération de lois ou de dispositions de celles-ci et d'arrêtés royaux à abroger, qui figure à l'article 12 du projet, doivent, à la lumière de ce qui précède, être complétés par une mention des textes modificatifs du passé encore en vigueur.

Article 13

8. L'article 13 du projet s'énonce comme suit :

« Cet arrêté entre en vigueur dès l'approbation du règlement d'ordre intérieur de la Commission conformément l'article XIII.10 du Code de droit économique et au plus tard le 1^{er} janvier 2018 ».

Selon les règles de légistique, il convient de fixer la date d'entrée en vigueur d'un texte normatif d'une manière aussi précise que possible ou du moins de manière à ce que la date d'entrée en vigueur soit facilement déterminable par rapport à la publication de l'acte. Il est plus particulièrement déconseillé de subordonner l'entrée en vigueur d'un acte à la survenance d'un événement ⁵. Tel est pourtant le cas à l'article 13 du projet.

L'approbation du règlement d'ordre intérieur en question est non seulement un événement factuel qui ne permet pas à chacun de connaître immédiatement et sans difficulté la date d'entrée en vigueur de l'acte, mais elle n'est pas non plus nécessairement déterminante pour l'entrée en vigueur de l'arrêté royal en projet : si le règlement d'ordre intérieur n'est pas approuvé avant le 1^{er} janvier 2018, l'arrêté royal en projet entrera en effet en vigueur à cette dernière date.

⁴ *Guide de légistique*, recommandation n° 138 et formule F 4-3-3.

⁵ *Guide de légistique*, recommandation n° 152.

Compte tenu de la proximité de cette date, la question se pose de savoir si les auteurs du projet ne devraient pas choisir de faire entrer en vigueur le texte en projet d'une manière plus transparente et, à cette fin, d'inscrire uniquement une date fixe d'entrée en vigueur à l'article 13 du projet, qui pourra alors être le 1^{er} janvier 2018.

Projet 62.283/1

Préambule

9. On n'aperçoit pas clairement pourquoi le cinquième alinéa du préambule du projet ne fait pas aussi mention de l'avis que le Conseil central de l'Economie a rendu le 24 février 2016.

10. Au septième alinéa du préambule, le mot « accord » doit être remplacé par le mot « avis ».

Article 9

11. Ce ne sont pas les mots « Commission des clauses abusives » mais le mot « Commission » qui figure aux articles VI.86, § 2, VI.87, XIV.53, § 2, et XIV.54 du Code de droit économique. C'est dès lors ce dernier mot qu'il y a lieu de remplacer dans les dispositions concernées. Le projet devra à cet effet être complété par une disposition en ce sens.

12. Au demeurant, l'article 9 du projet vise l'adaptation de « l'article 2043*quinquies*, § 4, » du Code civil (et non : l'article 2043*quinques*, § 4).

Article 10

13. On rédigera l'article 10 du projet comme suit :

« L'arrêté royal du 26 novembre 1993 portant création de la Commission des clauses abusives, modifié par les arrêtés royaux des 4 juillet 2001 et 12 mai 2009, est abrogé ».

Article 11

14. L'article 11 du projet 62.283/1 règle l'entrée en vigueur du régime en projet selon les mêmes modalités que l'article 13 du projet 62.282/1. Il peut par conséquent suffire de renvoyer à l'observation formulée au point 8.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME