



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.261/1
van 23 april 2020

avis 67.261/1
du 23 avril 2020

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot bevestiging van
ministeriële besluiten op grond
van boek XVIII van het
Wetboek van economisch
recht'

un projet d'arrêté royal
'confirmant des arrêtés
ministériels basés sur le
livre XVIII du Code de droit
économique'

Op 16 april 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie en Consumenten verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot bevestiging van ministeriële besluiten op grond van boek XVIII van het Wetboek van economisch recht’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 april 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPs en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-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 23 april 2020.

*

Le 16 avril 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de l'Économie et des Consommateurs à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté royal ‘confirmant des arrêtés ministériels basés sur le livre XVIII du Code de droit économique’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 21 avril 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPs et Wouter PAS conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

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 23 avril 2020.

*

1. Ingeval de adviesvragende overheid met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, om een advies verzoekt binnen een termijn van vijf werkdagen, moeten in de adviesaanvraag de bijzondere redenen worden vermeld tot staving van het spoedeisende karakter ervan. Vastgesteld moet worden dat in de voorliggende adviesaanvraag geen enkele motivering in die zin is opgenomen en dat om die reden de adviesaanvraag met betrekking tot het ontwerp als zijnde niet-ontvankelijk moet worden beschouwd.¹

2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, meent er niettemin de stellers van het ontwerp, nu reeds te moeten op wijzen dat kan worden betwijfeld of de artikelen XVIII.1, § 2, en XVIII.2, § 4, van het Wetboek van economisch recht, waarnaar in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen, voor de Koning een voldoende en rechtszekere rechtsgrond uitmaken om alle ministeriële besluiten te bevestigen die in artikel 1 van het ontwerp worden opgesomd.

Hiermee rekening houdend zouden de stellers van het ontwerp kunnen overwegen om na te gaan of het ontworpen koninklijk besluit niet op een meer efficiënte en rechtszekere wijze zou kunnen worden geconcipieerd als een bijzonderemachtenbesluit waarvoor in zijn geheel rechtsgrond zou kunnen worden gevonden in artikel 5, § 1, 2°, 3° en 4°, van de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (II)’, hierna “wet van 27 maart 2020 (II)” genoemd.

Artikel 5, § 1, 2°, 3° en 4°, van de wet van 27 maart 2020 (II) luidt immers als volgt:

“Met het oog op de in artikel 2, eerste lid, bedoelde doelstellingen,² kan de Koning maatregelen nemen om:

(...)

2° de noodzakelijke logistieke en opvangcapaciteit, met inbegrip van de bevoorradingszekerheid, te vrijwaren of erin bijkomend te voorzien;

3° directe of indirecte steun te bieden aan of beschermende maatregelen te nemen voor de getroffen financiële sectoren, de economische sectoren, de profit- en non-profitsector, de bedrijven en de huishoudens om de gevolgen van de pandemie te beperken;

4° de continuïteit van de economie, de financiële stabiliteit van het land en de marktwerking te garanderen alsook de consument te beschermen;

(...)”.

¹ Het gegeven dat in de aanhef van het ontwerp wordt gerefereerd aan de dringende noodzakelijkheid en dat in twee overwegingen wordt gewezen op de noodzaak van een spoedige bevestiging van de betrokken ministeriële besluiten, kan geen afbreuk doen aan die vaststelling. Aangezien het immers gaat om een formele motiveringsverplichting - die naderhand voor een jurisdictionele controle vatbaar is - vermag de afdeling Wetgeving bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van een adviesaanvraag in beginsel enkel rekening te houden met de motivering die in de adviesaanvraag zelf is opgenomen.

² Deze doelstellingen bestaan erin om het België mogelijk te maken te reageren op de coronavirus COVID-19 epidemie of pandemie en de gevolgen ervan op te vangen.

In de mate het ontworpen koninklijk besluit zou worden geconcipieerd als een ontwerp van bijzonderemachtenbesluit zou zulks impliceren dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, met toepassing van artikel 4, derde lid, van de wet van 27 maart 2020 ‘die machtiging verleent aan de Koning om maatregelen te nemen in de strijd tegen de verspreiding van het coronavirus COVID-19 (I)’, om een advies binnen een termijn van vijf werkdagen kan worden verzocht, zonder dat daarvoor nog een bijzondere motivering van het verzoek om spoedbehandeling opgegeven hoeft te worden.

Ook zou het ontworpen koninklijk besluit dan overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van de wet van 27 maart 2020 (II) kunnen worden uitgevaardigd zonder dat de wettelijk of reglementair voorgeschreven adviezen voorafgaandelijk dienen te worden ingewonnen, met uitzondering van het advies van de Raad van State dat in de voornoemde wetsbepaling uitdrukkelijk wordt uitgesloten van de vrijstellingsregeling.

Indien het ontworpen koninklijk besluit zou worden geconcipieerd als een ontwerp van bijzonderemachtenbesluit zou kunnen worden overwogen om – in de plaats van een “bevestiging” – de tekst van de beoogde ministeriële besluiten in het ontwerp van koninklijk besluit over te nemen,³ waarbij erover zal kunnen worden geoordeeld of tussen de drie betrokken ministeriële besluiten een zodanig inhoudelijk verband bestaat dat het overnemen van de tekst ervan in één enkel ontwerp van koninklijk besluit wenselijk is of niet. Aan de aldus overgenomen regeling zou dan terugwerkende kracht kunnen worden verleend tot de datum van inwerkingtreding van de betrokken ministeriële besluiten.⁴ Overeenkomstig artikel 7, tweede lid, van de wet van 27 maart 2020 (II), zal het ontworpen bijzonderemachtenbesluit (of bijzonderemachtenbesluiten) nog bij wet moeten worden bekrachtigd binnen een termijn van een jaar vanaf de inwerkingtreding ervan, bij gebreke waarvan het betrokken besluit of de betrokken besluiten geacht worden nooit uitwerking te zullen hebben gehad (artikel 7, derde lid, van de wet van 27 maart 2020 (II)).

3. Er kunnen volgens de Raad van State, afdeling Wetgeving, op het eerste gezicht ook vragen rijzen bij de overeenstemming van inzonderheid de regeling die inzake de tegoedbon is vervat in het ministerieel besluit van 19 maart 2020 ‘betreffende de terugbetaling van opgezegde pakketreizen’ (artikel 1, 1°, van het ontwerp) met, enerzijds, artikel 12 van richtlijn (EU) 2015/2302 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 ‘betreffende pakketreizen en gekoppelde reisarrangementen, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 2006/2004 en van Richtlijn 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad, en tot intrekking van Richtlijn 90/314/EEG van de Raad’ en, anderzijds, de artikelen 28 tot 31 van de wet van 21 november 2017 ‘betreffende de verkoop van pakketreizen, gekoppelde reisarrangementen en reisdiensten’.

³ In voorkomend geval na aanpassing ervan in het licht van het Europees Unierecht (zie opmerking *sub* 3). De betrokken ministeriële besluiten zouden dan, ter wille van de duidelijkheid in het rechtsverkeer, kunnen worden ingetrokken.

⁴ De maatregelen, bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de wet van 27 maart 2020 (II), kunnen luidens het tweede lid van dat artikel zo nodig een terugwerkende kracht hebben die echter niet verder kan teruggaan dan 1 maart 2020.

4. Er zal met betrekking tot het ontwerp van koninklijk besluit alsnog moeten worden voldaan aan de adviesverplichting, vermeld in artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ongeacht of de ontworpen regeling wordt geconcipieerd als een bijzonderemachtenbesluit of niet.

*

1. Lorsque l'autorité dont émane la demande d'avis sollicite, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, un avis dans un délai de cinq jours ouvrables, la demande d'avis doit indiquer les motifs spéciaux qui en justifient le caractère urgent. Force est de constater que la demande d'avis à l'examen ne contient pas la moindre motivation en ce sens et que, pour ce motif, la demande d'avis relative au projet doit être considérée comme étant non recevable¹.

2. Le Conseil d'État, section de législation, estime néanmoins devoir d'ores et déjà attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait qu'il est permis de douter que les articles XVIII.1, § 2, et XVIII.2, § 4, du Code de droit économique, auxquels le premier alinéa du préambule fait référence, puissent constituer pour le Roi un fondement juridique suffisant et juridiquement sûr pour confirmer tous les arrêtés ministériels énumérés à l'article 1^{er} du projet.

Compte tenu de ce qui précède, les auteurs du projet pourraient envisager de vérifier si l'arrêté royal en projet ne pourrait pas être conçu d'une manière plus efficace et juridiquement sûre comme un arrêté de pouvoirs spéciaux pour lequel un fondement juridique pourrait être trouvé, dans son ensemble, dans l'article 5, § 1^{er}, 2^o, 3^o et 4^o, de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)', ci-après « loi du 27 mars 2020 (II) ».

En effet, l'article 5, § 1^{er}, 2^o, 3^o et 4^o, de la loi du 27 mars 2020 (II) s'énonce comme suit :

« En vue de réaliser les objectifs² visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, le Roi peut prendre des mesures pour :

(...)

2^o garantir la capacité logistique et d'accueil nécessaire, y compris la sécurité d'approvisionnement, ou en prévoir davantage ;

3^o apporter un soutien direct ou indirect, ou prendre des mesures protectrices, pour les secteurs financiers, les secteurs économiques, le secteur marchand et non marchand, les entreprises et les ménages, qui sont touchés, en vue de limiter les conséquences de la pandémie ;

4^o garantir la continuité de l'économie, la stabilité financière du pays et le fonctionnement du marché, ainsi que protéger le consommateur ;

(...) ».

Dans la mesure où l'arrêté royal en projet serait conçu comme un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux, il en résulterait que le Conseil d'État, section de législation, en application de l'article 4, alinéa 3, de la loi du 27 mars 2020 'habilitant le Roi à prendre des mesures de lutte

¹ La circonstance que le préambule du projet fait référence à l'urgence et que deux considérants soulignent la nécessité d'une confirmation rapide des arrêtés ministériels concernés ne peut porter atteinte à cette constatation. En effet, dès lors qu'il s'agit d'une obligation de motivation formelle – qui, par la suite, peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel –, la section de législation, pour apprécier la recevabilité d'une demande d'avis, ne peut en principe tenir compte que de la motivation contenue dans la demande proprement dite.

² Ces objectifs consistent à permettre à la Belgique de réagir à l'épidémie ou la pandémie du coronavirus COVID-19 et d'en gérer les conséquences.

contre la propagation du coronavirus COVID-19 (I)', peut être saisi d'une demande d'avis dans les cinq jours ouvrables, sans plus exiger de motivation spéciale de l'urgence.

En outre, conformément à l'article 6, alinéa 2, de la loi du 27 mars 2020 (II), l'arrêté royal en projet pourrait être adopté sans que les avis légalement ou réglementairement requis soient préalablement recueillis, à l'exception de l'avis du Conseil d'État que la disposition légale précitée exclut expressément du régime d'exemption.

Si l'arrêté royal en projet était conçu comme un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux, on pourrait envisager – en lieu et place d'une « confirmation » – de reproduire le texte desdits arrêtés ministériels dans le projet d'arrêté royal ³, lequel permettra d'apprécier s'il existe, entre les trois arrêtés ministériels concernés, un lien matériel tel que la reproduction de leur texte dans un seul projet d'arrêté royal est ou non opportune. La réglementation ainsi reproduite pourrait alors se voir conférer un effet rétroactif à la date d'entrée en vigueur des arrêtés ministériels concernés ⁴. Conformément à l'article 7, alinéa 2, de la loi du 27 mars 2020 (II), l'arrêté de pouvoirs spéciaux (ou les arrêtés de pouvoirs spéciaux) en projet devra (devront) encore être confirmé(s) par une loi dans un délai d'un an à partir de son (leur) entrée en vigueur, à défaut de quoi l'arrêté ou les arrêtés concerné(s) sera (seront) réputé(s) n'avoir jamais produit ses (leurs) effets (article 7, alinéa 3, de la loi du 27 mars 2020 (II)).

3. Selon le Conseil d'État, section de législation, on peut aussi à première vue s'interroger sur la conformité, notamment, du dispositif relatif au bon à valoir contenu dans l'arrêté ministériel du 19 mars 2020 'relatif au remboursement des voyages à forfait annulés' (article 1^{er}, 1^o, du projet) avec, d'une part, l'article 12 de la directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 'relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil', et, d'autre part, les articles 28 à 31 de la loi du 21 novembre 2017 'relative à la vente de voyages à forfait, de prestations de voyage liées et de services de voyage'.

³ Le cas échéant après son adaptation au regard du droit de l'Union européenne (voir l'observation au point 3). Les arrêtés ministériels concernés pourraient alors être retirés, dans un souci de clarté de l'ordonnancement juridique.

⁴ Les mesures visées à l'article 2, alinéa 2, de la loi du 27 mars 2020 (II) peuvent, selon l'alinéa 2 de cet article, avoir, si nécessaire, un effet rétroactif, qui ne peut cependant être antérieur au 1^{er} mars 2020.

4. En ce qui concerne le projet d'arrêté royal, il faudra encore satisfaire à l'obligation de consultation, mentionnée à l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, que le régime en projet soit conçu ou non comme un arrêté de pouvoirs spéciaux.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME