



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.560/1
van 1 juli 2020

avis 67.560/1
du 1^{er} juillet 2020

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende diverse bepalingen
inzake Economie'

un avant-projet de loi 'portant
dispositions diverses en
matière d'Économie'

Op 8 juni 2020 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 voorontwerp van wet ‘houdende diverse bepalingen inzake Economie’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 25 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, 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 1 juli 2020.

*

Le 8 juin 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 trente jours, sur un avant-projet de loi ‘portant dispositions diverses en matière d'Economie’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 25 juin 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, 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 1^{er} juillet 2020.

*

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet beoogt wijzigingen aan te brengen in, enerzijds, diverse bepalingen van een aantal boeken van het Wetboek van economisch recht en, anderzijds, sommige bepalingen van wetten met betrekking tot het beleidsdomein van de economie.

De wijzigingen die in boek IV van het Wetboek van economisch recht, “Bescherming van de mededinging”, worden aangebracht, hebben in hoofdzaak betrekking op een aantal correcties en aanvullingen die strekken tot een coherente toepassing van sommige wijzigingen die op het vlak van de mededinging zijn aangebracht bij de wet van 2 mei 2019.² De wijzigingen van boek VII van het voornoemde wetboek, “Betalings- en kredietdiensten”, strekken tot een gedeeltelijke omzetting van richtlijn (EU) 2015/2366 van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015,³ terwijl met de wijzigingen die worden aangebracht in boek XV van het Wetboek, “Rechtshandhaving”, de inbreuken op de ontworpen artikelen VII.11/1, VII.11/2 en VII.55/10, tweede lid, van het voornoemde wetboek, worden bestraft met een sanctie van niveau 5, zoals nu al het geval is voor andere inbreuken op de reeds in het interne recht omgezette bepalingen van richtlijn (EU) 2015/2366. De wijzigingen die het ontwerp beoogt aan te brengen in boek XVII van het Wetboek van economisch recht, “Bijzondere rechtsprocedures”, komen erop neer dat de desbetreffende gerechtelijke beslissingen over het collectief herstel omwille van de kosten voor de partijen niet meer integraal in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt, maar dat een bericht over de rechterlijke beslissing op de website van het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, inclusief een link die verwijst naar de website van de FOD Economie, waar de integrale tekst van de beslissing wordt weergegeven.

Artikel 2bis van de wet van 21 november 1989 ‘betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen’ wordt gewijzigd opdat voertuigen met hoofdzakelijk een andere functie dan voortbeweging (zoals werfvoertuigen en bulldozers) aan de verzekeringsplicht burgerlijke aansprakelijkheid zouden worden onderworpen wegens hun kinetische energie. Er wordt in artikel 19, § 2, van de wet van 8 juli 2018 ‘houdende bepalingen inzake de proefbank voor vuurwapens’ een overgangsmaatregel ingeschreven die de Koning

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Wet van 2 mei 2019 ‘houdende wijzigingen van boek I ‘Definities’, van boek XV ‘Rechtshandhaving’ en vervanging van boek IV ‘Bescherming van de mededinging’ van het Wetboek van economisch recht’.

³ Richtlijn (EU) 2015/2366/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 ‘betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de Richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en Verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van Richtlijn 2007/64/EG’.

verplicht om de in functie zijnde directeur van de proefbank voor vuurwapens weder te werk te stellen. Hiermee beoogt de wetgever tegemoet te komen aan arrest nr. 47/2019 van 19 maart 2019 van het Grondwettelijk Hof. Voorts worden in de wet van 17 maart 2019 ‘betreffende de beroepen van accountant en belastingadviseur’ een aantal technische wijzigingen aangebracht om de werking van het Instituut van de Belastingadviseurs en de Accountants te verzekeren, in het bijzonder wat de regeling inzake de vrijstellingen van het stage-examen betreft.

Het voorontwerp bevat tot slot een overgangsbepaling die volgens de memorie van toelichting bij het voorontwerp “wil vermijden dat de wetgever zou ingrijpen in individuele lopende procedures [voor het Marktenhof]”.

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. De nummering van de verschillende hoofdstukken waaruit het voorontwerp van wet bestaat, dient te worden gecorrigeerd, in die zin dat hoofdstuk 7 moet worden vernummerd tot een hoofdstuk 6.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 8

4. Ter wille van de overeenstemming met de Nederlandse tekst van de ontworpen bepaling en met de redactie van de Franse tekst van artikel 106, lid 3, van richtlijn (EU) 2015/2366, dient ook in de Franse tekst van het ontworpen artikel VII.11/1, eerste lid, van het Wetboek van economisch recht, na het eerste streepje, de zinsnede “indien zij daarover beschikken” te worden weergegeven.

5. Het ontworpen artikel VII.11/1, tweede lid, van het Wetboek van economisch recht, heeft specifiek betrekking op de toepassing van de ontworpen bepaling op “personen met een beperking”. Ter wille van de duidelijkheid en de terminologische coherentie dient in de commentaar die in de Nederlandse tekst van de memorie van toelichting wordt gegeven bij de ontworpen bepaling eveneens melding te worden gemaakt van “personen met een beperking” en niet van “personen met een handicap”, temeer daar in artikel 106 van richtlijn (EU) 2015/2366 eveneens van de eerstgenoemde omschrijving wordt uitgegaan.

Artikel 9

6. Artikel 9 van het voorontwerp strekt tot het invoegen van een artikel VII.11/2 in het Wetboek van economisch recht en niet van een “artikel VII.11”, zoals verkeerdelijk zou kunnen worden afgeleid uit de Nederlandse tekst van de memorie van toelichting. Deze laatste zal op dat punt moeten worden gecorrigeerd.

Artikel 10

7. In het aan artikel VII.55/10 van het Wetboek van economisch recht toe te voegen (tweede) lid, stemt het woord “onverwijd”, in de Nederlandse tekst, inhoudelijk niet overeen met de woorden “sans retard injustifié”, in de Franse tekst. Alhoewel beide teksten wat dat betreft de redactie overnemen van artikel 96, lid 1, tweede alinea, van richtlijn (EU) 2015/2366, moet worden vastgesteld dat de term “onverwijd” een meer absolute draagwijdte heeft dan de woorden “sans retard injustifié” die minstens de indruk wekken dat de betalingsdienstaanbieder van een “onverwijld” kennisgeving van het incident kan worden vrijgesteld indien hij daarvoor gerechtvaardigde motieven kan inroepen. Het staat aan de stellers van het voorontwerp om de redactie van de ontworpen bepaling op dat punt te verduidelijken door de Nederlandse en de Franse tekst met elkaar in overeenstemming te brengen op een wijze die met de bedoeling van de Europese richtlijn overeenstemt.

Artikel 16

8. In de commentaar die in de memorie van toelichting bij het ontworpen artikel 2bis, tweede lid, van de wet van 21 november 1989 ‘betreffende de verplichte aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen’ wordt gegeven, wordt erop gewezen dat de verplichting om voor de betrokken werktuigen een aansprakelijkheidsverzekering inzake motorrijtuigen te sluiten “bovendien [wordt] gesteund door de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie”. Hieromtrent om nadere uitleg verzocht, wees de gemachtigde erop dat in de memorie van toelichting wordt gedomd op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 28 november 2017 in de zaak *Rodrigues de Andrade en cons.* (Grote kamer; zaak C-514/16) in welk verband hij nog de volgende bijkomende verduidelijking verstrekke:

“Er wordt daarin rekening gehouden met de functionaliteit van het voertuig. Het feit dat het voertuig stilstond toen hiermee een ongeval plaatsvond sluit op zich niet uit dat het gebruik van dat voertuig op dat moment kan vallen onder de functie ervan als vervoermiddel en bijgevolg onder het begrip ‘deelneming aan het verkeer’ in de zin van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn (punt 39 arrest). Vervolgens moet met betrekking tot voertuigen die, zoals de tractor in het onderhavige geval, bestemd zijn om niet alleen gewoonlijk als vervoermiddel te worden gebruikt, maar in bepaalde omstandigheden ook als machine, worden bepaald of een dergelijk voertuig op het moment waarop het bij een ongeval betrokken raakte voornamelijk als vervoermiddel werd gebruikt, in welk geval dat gebruik onder het begrip ‘deelneming aan het verkeer’ in de zin van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn kan vallen, of als machine, in welk geval het betreffende gebruik niet onder datzelfde begrip valt (punt 40 arrest).

De Europese rechtspraak maakt dus een onderscheid tussen enerzijds het gebruik van het motorrijtuig in het verkeer (verkeersrisico), waarvoor de burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering auto tussenkomt, en anderzijds het gebruik als werktuig, dat bij ons gedekt kan worden door de exploitatieverzekering”.

Het zou de duidelijkheid van de ontworpen bepaling en de daarop betrekking hebbende commentaar in de memorie van toelichting ten goede komen indien deze laatste zou worden aangevuld met een beknopte duiding waarvoor inspiratie kan worden gevonden in het aangehaalde antwoord van de gemachtigde.

Artikel 17

9. Met artikel 17 van het voorontwerp beogen de stellers van het voorontwerp tegemoet te komen aan het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 47/2019 van 19 maart 2019 door in artikel 19, § 2, van de wet van 8 juli 2018 ‘houdende bepalingen inzake de proefbank voor vuurwapens’ ten aanzien van de directeur van de proefbank voor vuurwapens in een overgangsbepaling te voorzien. Het voornoemde artikel 19, § 2, werd door het Grondwettelijk Hof vernietigd “in zoverre het betrekking heeft op de directeur van de proefbank voor vuurwapens zonder in een adequate overgangsbepaling te voorzien”. Het ware derhalve meer correct om aan het einde van de inleidende zin van artikel 17 van het voorontwerp te schrijven “, wordt paragraaf 2, vernietigd bij arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 47/2019 van 19 maart 2019, vervangen als volgt:”.

Artikel 24

10. Aangezien in het ontworpen artikel 124, § 3, van de wet van 17 maart 2019 ‘betreffende de beroepen van accountant en belastingadviseur’ al melding wordt gemaakt van het opschrift van het koninklijk besluit van 27 september 2015 ‘betreffende het programma, de voorwaarden en de examenjury voor het praktisch bekwaamheidsexamen van de erkende boekhouders en erkende boekhouders-fiscalisten’, volstaat het om in het ontworpen artikel 124, § 4, eerste lid, van die wet, te schrijven “die hen zijn toevertrouwd door het voornoemde koninklijk besluit van 27 september 2015 en door het stagereglement ...”. Indien er toch voor zou worden geopteerd om ook in het ontworpen artikel 124, § 4, eerste lid, van de betrokken wet, melding te maken van het opschrift van het koninklijk besluit van 27 september 2015, dient dit in de ontworpen paragrafen uiteraard op een uniforme en correcte wijze te gebeuren. Nu is dit niet het geval in de Franse tekst van het ontworpen artikel 124, §§ 3 en 4, eerste lid, van de wet.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet d'apporter des modifications, d'une part, à diverses dispositions d'un certain nombre de livres du Code de droit économique et, d'autre part, à certaines dispositions de lois concernant le domaine politique de l'économie.

Les modifications apportées au livre IV du Code de droit économique « Protection de la concurrence » concernent essentiellement un certain nombre de corrections et de compléments visant une application cohérente de certaines modifications apportées dans le domaine de la concurrence par la loi du 2 mai 2019². Les modifications du livre VII du code précité, « Services de paiement et de crédit », ont pour objet de transposer partiellement la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015³, alors que les modifications apportées au livre XV du Code, « Application de la loi », punissent les infractions aux articles VII.11/1, VII.11/2 et VII.55/10, alinéa 2, en projet, du code précité, d'une sanction de niveau 5, comme c'est déjà actuellement le cas pour d'autres infractions aux dispositions de la directive (UE) 2015/2366 déjà transposées en droit interne. Les modifications que le projet entend apporter au livre XVII du Code de droit économique, « Procédures juridictionnelles particulières », impliquent qu'en raison des coûts pour les parties, les décisions judiciaires concernées relatives à la réparation collective ne sont plus publiées intégralement au *Moniteur belge*, mais font l'objet d'un avis publié sur le site internet du *Moniteur belge*, avec un lien vers le site internet du SPF Économie, où le texte intégral de la décision est publié.

L'article 2bis de la loi du 21 novembre 1989 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs' est modifié afin que les véhicules ayant essentiellement une fonction autre que la locomotion (comme les véhicules outils et les bulldozers) soient soumis à l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en raison de leur énergie cinétique. Une mesure transitoire obligeant le Roi à réaffecter le directeur du banc d'épreuves en exercice est inscrite à l'article 19, § 2, de la loi du 8 juillet 2018 'portant des dispositions diverses sur le banc d'épreuves des armes à feu'. Le législateur entend ainsi se conformer à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 47/2019 du 19 mars 2019. Par ailleurs, un certain nombre de modifications techniques sont en outre apportées à la loi du 17 mars 2019 'relative aux professions d'expert-comptable et de conseiller fiscal' afin d'assurer le

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Loi du 2 mai 2019 'portant modifications du livre I^{er} 'Définitions', du livre XV 'Application de la loi' et remplacement du livre IV 'Protection de la concurrence' du Code de droit économique'.

³ Directive (UE) 2015/2366/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 'concernant les services de paiement dans le marché intérieur, modifiant les directives 2002/65/CE, 2009/110/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010, et abrogeant la directive 2007/64/CE'.

fonctionnement de l'Institut des Conseillers fiscaux et des Experts-comptables, plus particulièrement en ce qui concerne le règlement des dispenses de l'épreuve de stage.

L'avant-projet contient enfin une disposition transitoire qui, selon l'exposé des motifs de l'avant-projet « vise à éviter que le législateur intervienne dans des procédures individuelles en cours [devant la Cour des marchés] ».

OBSERVATION PRÉLIMINAIRE

3. Il y a lieu de corriger la numérotation des différents chapitres dont se compose l'avant-projet de loi en ce sens que le chapitre 7 doit être renuméroté en chapitre 6.

EXAMEN DU TEXTE

Article 8

4. Dans un souci de concordance avec le texte néerlandais de la disposition en projet et avec la formulation du texte français de l'article 106, paragraphe 3, de la directive (UE) 2015/2366, il convient également, dans le texte français de l'article VII.11/1, alinéa 1^{er}, en projet, du Code de droit économique, après le premier tiret, de reproduire le segment de phrase « , quand il existe ».

5. L'article VII.11/1, alinéa 2, en projet, du Code de droit économique concerne spécifiquement l'application de la disposition en projet aux « personnes handicapées ». Dans un souci de clarté et de cohérence terminologique, on fera également mention, dans le commentaire que le texte néerlandais de l'exposé des motifs consacre à la disposition en projet, de « personen met een beperking » et non de « personen met een handicap », d'autant plus que l'article 106 de la directive (UE) 2015/2366 utilise également la définition citée en premier.

Article 9

6. L'article 9 de l'avant-projet vise à insérer un article VII.11/2 dans le Code de droit économique et non un « article VII.11 », ainsi que l'on pourrait erronément déduire du texte néerlandais de l'exposé des motifs. Il conviendra de corriger ce dernier sur ce point.

Article 10

7. Dans l'alinéa (2) à ajouter à l'article VII.55/10 du Code de droit économique, le mot « onverwijld », dans le texte néerlandais, ne correspond pas quant au fond aux mots « sans retard injustifié », dans le texte français. Bien que ces deux textes reproduisent sur ce point les termes de l'article 96, paragraphe 1, deuxième alinéa, de la directive (UE) 2015/2366, force est de constater que le terme « onverwijld » a une portée plus absolue que les mots « sans retard injustifié », qui donnent à tout le moins l'impression que le prestataire de services de paiement peut être dispensé d'une notification « immédiate » de l'incident s'il peut invoquer des motifs justifiés à cette fin. Il revient aux auteurs de l'avant-projet de préciser la formulation de la disposition en projet sur ce point en harmonisant les textes français et néerlandais d'une manière conforme au sens de la directive européenne.

Article 16

8. Dans l'exposé des motifs, le commentaire de l'article 2bis, alinéa 2, en projet, de la loi du 21 novembre 1989 'relative à l'assurance obligatoire de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs' souligne que l'obligation de souscrire une assurance de la responsabilité en matière de véhicules automoteurs pour les véhicules concernés « se justifie également par la jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne ». Invité à fournir des précisions à ce sujet, le délégué a déclaré que l'exposé des motifs vise l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne du 28 novembre 2017 dans l'affaire *Rodrigues de Andrade et crts* (Grande chambre; affaire C-514/16), à propos duquel il a encore apporté les précisions complémentaires suivantes :

« Er wordt daarin rekening gehouden met de functionaliteit van het voertuig. Het feit dat het voertuig stilstond toen hiermee een ongeval plaatsvond sluit op zich niet uit dat het gebruik van dat voertuig op dat moment kan vallen onder de functie ervan als vervoermiddel en bijgevolg onder het begrip 'deelneming aan het verkeer' in de zin van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn (punt 39 arrest). Vervolgens moet met betrekking tot voertuigen die, zoals de tractor in het onderhavige geval, bestemd zijn om niet alleen gewoonlijk als vervoermiddel te worden gebruikt, maar in bepaalde omstandigheden ook als machine, worden bepaald of een dergelijk voertuig op het moment waarop het bij een ongeval betrokken raakte voornamelijk als vervoermiddel werd gebruikt, in welk geval dat gebruik onder het begrip 'deelneming aan het verkeer' in de zin van artikel 3, lid 1, van de Eerste richtlijn kan vallen, of als machine, in welk geval het betreffende gebruik niet onder datzelfde begrip valt (punt 40 arrest).

De Europese rechtspraak maakt dus een onderscheid tussen enerzijds het gebruik van het motorijtuig in het verkeer (verkeersrisico), waarvoor de burgerlijke aansprakelijkheidsverzekering auto tussenkomt, en anderzijds het gebruik als werktuig, dat bij ons gedekt kan worden door de exploitatieverzekering ».

La disposition en projet et le commentaire qu'en donne l'exposé des motifs gagneraient en clarté si ce dernier était complété par une mention succincte pour laquelle on peut s'inspirer de la réponse précitée du délégué.

Article 17

9. L'article 17 de l'avant-projet traduit l'intention de ses auteurs de se conformer à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 47/2019 du 19 mars 2019 en prévoyant, à l'article 19, § 2, de la loi du 8 juillet 2018 'portant des dispositions diverses sur le banc d'épreuves des armes à feu', une disposition transitoire à l'égard du directeur du banc d'épreuves des armes à feu. L'article 19, § 2, précité, a été annulé par la Cour constitutionnelle « en ce qu'il vise le directeur du banc d'épreuves des armes à feu sans prévoir de disposition transitoire adéquate ». Il serait dès lors plus correct d'écrire à la fin de la phrase liminaire de l'article 17 de l'avant-projet « , le paragraphe 2, annulé par l'arrêt n° 47/2019 de la Cour constitutionnelle du 19 mars 2019, est remplacé par ce qui suit : ».

Article 24

10. Dès lors que l'article 124, § 3, en projet, de la loi du 17 mars 2019 'relative aux professions d'expert-comptable et de conseiller fiscal' mentionne déjà l'intitulé de l'arrêté royal du 27 septembre 2015 'fixant le programme, les conditions et le jury de l'examen pratique d'aptitude des « comptables agréés » et « comptables-fiscalistes agréés »', il suffit d'écrire à l'article 124, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, de cette loi « qui leur ont été confiées par l'arrêté royal précité du 27 septembre 2015 et par le règlement de stage ... ». Si l'on choisit néanmoins de mentionner également l'intitulé de l'arrêté royal du 27 septembre 2015 à l'article 124, § 4, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi concernée, il faudra évidemment le faire d'une manière uniforme et correcte dans les paragraphes en projet. Ce n'est pas le cas actuellement dans le texte français de l'article 124, §§ 3 et 4, alinéa 1^{er}, en projet, de la loi.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME