KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 24e januari 1985 door de Minister van Economische Zaken verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot uitvoering van de in toepassing van artikel 87 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Ekonomische Gemeenschap uitgevaardigde verordeningen en richtlijnen", heeft de 13e februari 1985 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre des Affaires économiques, le 24 janvier 1985, d'une demande d'avis, sur un avant-projet de loi "portant exécution des règlements et directives pris en application de l'article 87 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne", a donné le 13 février 1985 l'avis suivant :

Artikelen 1 en 4.

Artikel 1 van het ontwerp verleent aan de Koning de bevoegdheid om, bij een in ministerraad overlegd besluit, de maatregelen te nemen die nodig zijn voor de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de richtlijnen en de verordeningen die in toepassing van artikel 87 van het EEG-Verdrag zijn uitgevaardigd. Dat artikel 87 bepaalt dat de Raad van Ministers van de EEG "de verordeningen of richtlijnen vaststelt, dienstig voor de toepassing van de beginselen neergelegd in de artikelen 85 en 86". De artikelen 85 en 86 bevatten "regels voor ondernemingen" met betrekking tot de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt.

Op het gebied van het vervoer langs de weg, per spoor en te water zullen artikel 1 van het thans voorliggend ontwerp en artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg elkaar overlappen. Artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 staat de Koning inderdaad toe alle maatregelen te nemen "ter uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de internationale verdragen en uit de krachtens deze genomen internationale akten", met inbegrip van de verplichtingen die voortvloeien uit het EEG-verdrag en de krachtens dit verdrag genomen richtlijnen en verordeningen.

.../...

In de parlementaire voorbereiding van de wet van 18 februari 1969 werd enkel verwezen naar de artikelen 74 tot 84 van het EEG-verdrag die specifiek het vervoer tot voorwerp hebben (Gedr. St., Kamer van Volksvertegenwoordigers, BZ 1968, nr 89/1, blz. 2). De wet van 18 februari 1969 is evenwel zo ruim gesteld dat, ook wat de verplichtingen betreft welke voor vervoerondernemingen voortvloeien uit artikel 87 van het EEG-verdrag, de Koning in die wet steun kan vinden, temeer omdat sinds het arrest 167-73 van 4 april 1974 van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen alle twijfels zijn weggenomen omtrent de toepasbaarheid op de vervoerondernemingen van de regels betreffende de mededinging (Jurisprudentie van het Hof van Justitie, 1974-1, blz. 359).

Of de Koning zijn bevoegdheid put in de wet van 18 februari 1969 dan wel in voorliggend ontwerp, ware -ofschoon uit legistiek oogpunt niet aanbevelenswaardig- onbelangrijk, indien de opsporingsmiddelen van de overtredingen en de sancties in de beide wetten dezelfde waren. Dit is echter niet het geval, vermits het voorliggend ontwerp andere opsporingsmiddelen voorschrijft en in geen strafsancties voorziet, behoudens het bepaalde in artikel 2, § 2, van het ontwerp dat de schending van het geheim van de documenten en inlichtingen betreft, welk bepaalde dan weer niet voorkomt in de wet van 18 februari 1969.

Wel is in het ontwerp onder artikel 4, § 1, een bepaling opgenomen waarbij artikel 2, § 1, van de wet van 18 februari 1969 wordt aangepast in die zin dat van de in die wet bedoelde strafbaarstelling worden uitgezonderd, de overtredingen van de besluiten genomen in toepassing van de huidige wet in ontwerp.

.../...

De in artikel 4, § 1, van het ontwerp vervatte aanpassing voldoet evenwel niet.

Vooreerst geeft die aanpassing aanleiding tot dubbelzinnigheid. Men zou inderdaad eruit kunnen afleiden dat de bepalingen van de wet van 18 februari 1969, andere dan die welke de strafbaarstelling betreffen, wel van toepassing blijven (opsporing van de overtreding, verbeurdverklaring van de vervoermiddelen, beide vermeld in artikel 2, § 2, van de wet van 18 februari 1969).

Vervolgens kan die aanpassing niet verhinderen dat de Koning artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 als rechtsgrond neemt voor de besluiten waarbij Hij maatregelen neemt die nodig zijn voor de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit de verordeningen en richtlijnen die uitgevaardigd zijn in toepassing van artikel 87 van het EEG-verdrag.

De meest rechtszekere oplossing bestaat dan ook erin de bepaling van artikel 4, § 1, van het ontwerp als volgt te redigeren :

"Artikel 4.-

§ 1. Artikel 1 van de wet van 18 februari 1969 betreffende de maatregelen ter uitvoering van de internationale verdragen en akten inzake vervoer over de weg, de spoorweg of de waterweg, wordt aangevuld met een tweede lid, gesteld als volgt :

.../...

"Deze wet geldt niet voor de verplichtingen die voortvloeien uit de verordeningen en de richtlijnen die uitgevaardigd zijn in toepassing van artikel 87 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, goedgekeurd bij de wet van 2 december 1957".

Wanneer de Regering op dat tekstvoorstel ingaat, is de tekstaanpassing, vervat in artikel 4, § 2, van het ontwerp, niet meer onmisbaar en kan zij vervallen. In dat geval hoeft artikel 4 van het ontwerp niet langer in paragrafen te worden onderverdeeld.

+

In artikel 1 van het ontwerp vervange men het woord "verbintenissen" door "verplichtingen", overeenkomstig de terminologie van artikel 5 van het EEG-verdrag.

Artikel 2.

1. Artikel 2, § 2, stelt onder meer strafbaar de openbaarmaking van documenten en inlichtingen "indien daardoor het beroepsgeheim wordt geschonden".

Uit die bepaling kan niet met de nodige rechtszekerheid worden afgeleid om de schending van welk beroepsgeheim het gaat, met name of het gaat om het beroepsgeheim dat eigen is aan de controlerende ambtenaar, dan wel om het zakengeheim in hoofde van de gecontroleerde onderneming.

Hoe dan ook, in de beide interpretaties is de gebruikte term niet adekwaat.

Aanleunende bij het bepaalde omtrent de geheimhoudingsplicht in artikel 20, 2, van de EEG-verordening nr 17 van 6 februari 1962 over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag, ware de bepaling van de tweede zin van artikel 2, § 2, eerste lid, van het ontwerp beter gesteld als volgt :

"Met dezelfde straffen of met één daarvan wordt gestraft de openbaarmaking van die documenten of inlichtingen, wanneer deze naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen".

2. In dezelfde § 2, eerste zin, is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. In de Nederlandse tekst gaat het om het gebruik van bescheiden of inlichtingen voor andere doeleinden dan die "waarvoor zij gegeven of verkregen zijn". De Franse tekst vermeldt : "... à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été obtenus".

3. Men zal vaststellen dat het ontwerp niet voorziet in de bestraffing van de personen die hun medewerking weigeren bij de controle van hun onderneming of die wetens onjuiste inlichtingen verschaffen. Te hunnen aanzien voorziet de verordening nr 17 in niet-strafrechtelijke geldboeten en in dwangsommen.

De Regering zal moeten oordelen of de in de verordening voorziene dwangmaatregelen ten deze volstaan.

Artikel 3.

Dit artikel ware beter gesteld als volgt :

"Artikel 3.-

De in artikel 2, § 1, bedoelde ambtenaren en beambten kunnen in de uitoefening van hun ambt de bijstand van de gemeentepolitie en van de rijkswacht vorderen".

Artikel 5.

Volgens het bepaalde in artikel 5 zijn de Minister van Economische Zaken en de Minister van Verkeerswezen ertoe gehouden aan de Kamers kennis te geven van de krachtens deze wet in ontwerp genomen besluiten, "binnen de dertig dagen na de inwerkingtreding van deze besluiten".

De Raad van State ziet niet goed het nut in van een zodanige mededeling, die zou geschieden na de inwerkingtreding van de besluiten, dus na hun bekendmaking in het Belgisch Staatsblad.

Articles ler et 4.

L'article ler du projet habilite le Roi à prendre, par arrêté délibéré en conseil des ministres, les mesures nécessaires à l'exécution des obligations résultant des règlements et directives pris en application de l'article 87 du Traité CEE. Cet article 87 dispose que le Conseil des Ministres de la CEE "arrête tous règlements ou directives utiles en vue de l'application des principes figurant aux articles 85 et 86". Les articles 85 et 86 contiennent les "règles applicables aux entreprises" en matière de concurrence à l'intérieur du marché commun.

Dans le domaine du transport par route, par chemin de fer ou par voie d'eau, l'article ler de l'actuel projet fera double emploi avec l'article ler de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable. En effet, l'article ler de la loi du 18 février 1969 autorise le Roi à prendre toutes mesures nécessaires "pour assurer l'exécution des obligations résultant des traités internationaux et des actes internationaux pris en vertu de ceux-ci", y compris les obligations qui découlent du Traité CEE et des directives et règlements pris en vertu de ce Traité.

Les travaux préparatoires de la loi du 18 février 1969 se référaient uniquement aux articles 74 et 84 du Traité CEE qui concernent spécifiquement le transport (Doc., Chambre des Représentants, S.E. 1968, n° 89/1, p. 2). Les dispositions de la loi du 18 février 1969 sont toutefois suffisamment larges

.../...

pour que le Roi puisse s'en autoriser, même en ce qui concerne les obligations résultant pour les entreprises de transport de l'article 87 du Traité CEE, d'autant que l'arrêt 167-73 du 4 avril 1974 de la Cour de Justice des Communautés européennes a levé tout doute concernant l'applicabilité aux entreprises de transport des règles en matière de concurrence (Jurisprudence de la Cour de Justice, 1974-1, p. 359).

Le problème de savoir si le Roi tient son pouvoir de la loi du 18 février 1969 ou de la loi en projet serait sans importance - encore que du point de vue légistique, la méthode ne soit pas à recommander - si les moyens pour rechercher les infractions et les sanctions frappant celles-ci étaient les mêmes dans les deux lois. Tel n'est pas le cas, puisque le présent projet prescrit d'autres moyens de recherche et ne prévoit pas de sanctions pénales, à l'exception de la disposition de l'article 2, § 2, du projet qui concerne la violation du secret des documents et renseignements, disposition qui, à son tour, ne figure pas dans la loi du 18 février 1969.

Il est vrai que l'article 4, § 1er, du projet, contient une disposition qui adapte l'article 2, § 1er, de la loi du 18 février 1969 en ce sens que sont exclues de la répression prévue par cette loi, les infractions aux arrêtés pris en application de la présente loi en projet.

L'adaptation qui fait l'objet de l'article 4, § 1er, du projet n'est toutefois pas à l'abri de toute critique.

.../...

Tout d'abord, elle prête à équivoque. On pourrait, en effet, en inférer que les dispositions de la loi du 18 février 1969 autres que celles qui concernent la répression des infractions restent d'application (recherche de l'infraction, confiscation des moyens de transport, opérations qui sont toutes deux mentionnées à l'article 2, § 2, de la loi du 18 février 1969)

Ensuite, l'adaptation prévue ne pourra pas empêcher le Roi d'invoquer l'article 1er de la loi du 18 février 1969 comme fondement légal des arrêtés par lesquels il faudra les mesures nécessaires à l'exécution des obligations résultant des règlements et directives édités en application de l'article 87 du Traité CEE.

La solution offrant le plus de sécurité juridique consiste dès lors à rédiger la disposition de l'article 4, § 1er, du projet comme suit :

"Article 4-

§ 1er. L'article 1er de la loi du 18 février 1969 relative aux mesures d'exécution des traités et actes internationaux en matière de transport par route, par chemin de fer ou par voie navigable est complété par un alinéa 2 rédigé comme suit :

"La présente loi ne s'applique pas aux obligations qui résultent des règlements et directives édités en application de l'article 87 du Traité instituant la Communauté Economique Européenne, approuvé par la loi du 2 décembre 1957".

Si le Gouvernement se rallie à cette proposition, l'adaptation de texte contenue dans l'article 4, § 2, du projet n'est plus indispensable et peut être omise. Dans ce cas, l'article 4 du projet ne doit plus être subdivisé en paragraphes.

+

Dans le texte néerlandais de l'article 1er du projet, il y a lieu de remplacer le terme "verbintenissen" par "verplichtingen", conformément à la terminologie de l'article 5 du Traité CEE.

Article 2.

1. L'article 2, §2, réprime notamment la divulgation de documents et renseignements "lorsqu'elle constitue une violation du secret professionnel".

Cette disposition ne permet pas de déterminer avec toute la sécurité juridique voulue quel est le secret professionnel visé. S'agit-il du secret professionnel qui est propre à l'agent contrôleur, ou du secret des affaires qui existe dans le chef de l'entreprise contrôlée.

Quoi qu'il en soit, dans les deux interprétations, la formule utilisée est inadéquate.

Il serait préférable, en s'inspirant de la disposition concernant le secret professionnel prévue par l'article 20, 2, du Règlement CEE. n° 17 du 6 février 1962 d'application des articles 85 et 86 du Traité, de rédiger la deuxième phrase de l'article 2, § 2, alinéa 1er, du projet comme suit :

"Est punie des mêmes peines ou de l'une de ces peines, la divulgation de ces documents ou renseignements lorsque ceux-ci par leur nature, sont couverts par le secret professionnel".

.../...

2. Dans le même paragraphe 2, première phrase, il y a discordance entre les textes français et néerlandais. Dans le texte néerlandais il s'agit de l'utilisation de documents ou renseignements à d'autres fins que celles "waarvoor zij gegeven of verkregen zijn". Le texte français mentionne : "... à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été obtenus".

3. On constatera que le projet ne punit pas les personnes qui refusent d'apporter leur concours au contrôle de leur entreprise ou qui, sciemment, fournissent des renseignements inexacts. A leur égard, le règlement n° 17 prévoit des amendes non pénales et des astreintes.

Il appartiendra au Gouvernement d'apprécier si les mesures de contrainte prévues dans le règlement suffiront en l'occurrence.

Article 3.

Cet article gagnerait à être rédigé comme suit :

"Article 3.-

Les fonctionnaires et agents visés à l'article 2, § 1er, peuvent, dans l'exercice de leurs fonctions, requérir l'assistance de la police communale et de la gendarmerie".

Article 5.

Selon la disposition de l'article 5, le Ministre des Affaires économiques et le Ministre des Communications sont tenus

.../...

de donner connaissance aux Chambres des arrêtés pris en vertu de la loi en projet "dans les trente jours de l'entrée en vigueur de ceux-ci".

Le Conseil d'Etat n'apperçoit pas l'utilité d'une telle communication qui interviendrait après l'entrée en vigueur de ces arrêtés c'est-à-dire après leur publication au Moniteur belge.

De kamer was samengesteld uit

de Heer : H. COREMANS,
Monsieur :

de Heer : J. VERMEIRE,
Monsieur :
Mevrouw : S. VANDERHAEGEN,
Madame :

de Heren : G. SCHRANS,

Messieurs : J. GIJSSELS,

Mevrouw : M. BENARD,
Madame :

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer H. COREMANS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, auditeur-generaal.

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. H. COREMANS.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN ASSCHE, auditeur général.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

M. BENARD.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

H. COREMANS.