

BELGISCHE SENAAAT

 ZITTING 2009-2010

24 FEBRUARI 2010

Ontwerp van dienstenwet*Evocatieprocedure*

**Ontwerp van dienstenwet betreffende
bepaalde juridische aspecten bedoeld in
artikel 77 van de Grondwet**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE VOOR
DE FINANCIËN EN VOOR
DE ECONOMISCHE AANGELEGENHEDEN
UITGEBRACHT DOOR
DE HEER **SIQUET**

SÉNAT DE BELGIQUE

 SESSION DE 2009-2010

24 FÉVRIER 2010

Projet de loi sur les services*Procédure d'évocation*

**Projet de loi sur les services concernant
certains aspects juridiques visés à
l'article 77 de la Constitution**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES FINANCES ET DES AFFAIRES
ÉCONOMIQUES
PAR
M. **SIQUET**

Samenstelling van de commissie / Composition de la commission :

Voorzitter / Président : Wouter Beke.**Leden / Membres :**

CD&V	Wouter Beke, Elke Tindemans, Hugo Vandenberghe, Tony Van Parys.
MR	Berni Collas, Marie-Hélène Crombé-Berton, Richard Fournaux.
Open Vld	Roland Duchatelet, Paul Wille.
Vlaams Belang	Anke Van dermeersch, Freddy Van Gaever.
PS	Caroline Désir, Christiane Vienne.
sp.a	John Crombez, Johan Vande Lanotte.
cdH	Dimitri Fourny.
Écolo	José Daras.

Plaatsvervangers / Suppléants :

Dirk Claes, Sabine de Bethune, Nahima Lanjri, Els Schelfhout, Pol Van Den Driessche.
Alain Courtois, Philippe Fontaine, Caroline Persoons, Dominique Tilmans.
Jean-Jacques De Gucht, Martine Taelman, Patrik Vankrunkelven.
Yves Buysse, Jurgen Ceder, Nele Jansegers.
Philippe Mahoux, Franco Seminara, Olga Zrihen.
Guy Swennen, Marleen Temmerman, Myriam Vanlerberghe.
Francis Delpérée, Vanessa Matz.
Marcel Cheron, Cécile Thibaut.

*Zie :***Stukken van de Senaat :****4-1643 - 2009/2010 :**

Nr. 1 : Ontwerp geëvoceerd door de Senaat.

4-1644 - 2009/2010 :

Nr. 1 : Ontwerp overgezonden door de Kamer van volksvertegenwoordigers.

*Voir :***Documents du Sénat :****4-1643 - 2009/2010 :**

N° 1 : Projet évoqué par le Sénat.

4-1644 - 2009/2010 :

N° 1 : Projet transmis par la Chambre des représentants.

I. INLEIDING

Het voorliggende optioneel bicameraal wetsontwerp (stuk Kamer, nr. 52-2338/1) en het voorliggend verplicht bicameraal wetsontwerp (stuk Kamer, nr. 52-2339/1) werden in de Kamer van volksvertegenwoordigers oorspronkelijk ingediend als wetsontwerpen van de regering.

Zij werden op 4 februari 2010 aangenomen door de plenaire vergadering van de Kamer van volksvertegenwoordigers nog dezelfde dag overgezonden aan de Senaat.

Het optioneel bicameraal wetsontwerp werd op 10 februari 2010 geëvoceerd.

De commissie voor de Financiën en voor de Economische aangelegenheden heeft de twee wetsontwerpen besproken op 24 februari 2010.

II. INLEIDENDE UITEENZETTING DOOR DE MINISTER VAN KMO's, ZELFSTANDIGEN, LANDBOUW EN WETENSCHAPSBELEID

Het wetsontwerp nr. 4-1463/1 zet voor een deel richtlijn 2006/123/ EG van het Europees Parlement en de Raad betreffende diensten op de interne markt om in Belgisch recht.

Dit zogenaamde « horizontale » ontwerp betreffende diensten omvat alle kernprincipes van de richtlijn. Het ontwerp strekt ertoe verschillende bepalingen van de richtlijn om te zetten via autonome bepalingen, met andere woorden bepalingen die bestaande wetten niet wijzigen. Het ontwerp bevat de definities, het toepassingsgebied (met talloze uitzonderingen), de regels betreffende vrijheid van vestiging, de regels betreffende de vrijheid van dienstverlening, de regels betreffende de verplichtingen van dienstverrichters en betreffende de rechten van afnemers van diensten en de regels betreffende de administratieve samenwerking.

Het wordt aangevuld met een tweede wetsontwerp nr. 4-1644/1, dat de toepasselijke vordering tot staking regelt ingeval bepaalde overtredingen worden vastgesteld van het ontwerp van wet betreffende diensten. Dit tweede wetsontwerp verleent de voorzitter van de rechtbank van koophandel de bevoegdheid om over die vordering te beslissen, waarvoor een bicamerale procedure geldt en die dus moet worden geregeld bij een afzonderlijk wetsontwerp.

Naast de voorliggende ontwerpen maken nog andere bepalingen deel uit van de bovenvermelde omzetting van de dienstenrichtlijn naar Belgisch recht :

I. INTRODUCTION

Le projet de loi à l'examen relevant de la procédure bicamérale facultative (doc. Chambre, n° 52-2338/1) et le projet de loi à l'examen relevant de la procédure bicamérale obligatoire (doc. Chambre, n° 52-2339/1) ont été déposés initialement à la Chambre des représentants par le gouvernement.

Ils ont été adoptés en séance plénière de la Chambre des représentants le 4 février 2010 et ont été transmis le même jour au Sénat.

Le projet relevant de la procédure bicamérale facultative a été évoqué le 10 février 2010.

La commission des Finances et des Affaires économiques a examiné les deux projets de loi le 24 février 2010.

II. EXPOSÉ INTRODUCTIF DE LA MINISTRE DES PME, DES INDÉPENDANTS, DE L'AGRICULTURE ET DE LA POLITIQUE SCIENTIFIQUE

Le projet de loi n° 4-1643/1 transpose en partie en droit belge la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le marché intérieur.

Ce projet de loi sur les services, dit « horizontal », reprend tous les principes directeurs de la directive. Il vise à transposer plusieurs dispositions de la directive par le biais de dispositions autonomes, c'est-à-dire des dispositions qui ne modifient pas des lois existantes. On y trouve les définitions, le champ d'application (en ce compris les nombreuses exceptions), les règles relatives à la liberté d'établissement, les règles relatives à la libre prestation de services, les règles relatives aux obligations de prestataires de services et aux droits des destinataires de services et les règles relatives à la coopération administrative.

Il est complété par un deuxième projet de loi (n° 4-1644/1), qui vise à organiser l'action en cessation applicable lorsque certaines infractions au projet de loi sur les services sont constatées et attribuée au président du tribunal de commerce la compétence de statuer sur cette action, qui doit faire l'objet d'une procédure bicamérale et donc d'un projet de loi séparé.

Outre les projets à l'examen, d'autres dispositions font également partie de la transposition précitée en droit belge de la directive relative aux services :

— de zogenaamde « verticale » wet van 22 december 2009 tot aanpassing van sommige wetgevingen aan de richtlijn, die onder meer wijzigingen aanbrengt in de wet op de handelsvestigingen (de zogenaamde « Ikea-wet »), wat de toelatingscriteria van de economische test betreft; in de wet op de exploitatie van huwelijksbureaus; in de wet betreffende timesharing-overeenkomsten, wat de opheffing van de verplichte voorafgaande inschrijving betreft; in de wet betreffende de uitoefening van ambulante en kermisactiviteiten, wat de toelatingscriteria van een economische test betreft; in de wet betreffende de openingsuren in de handel, ambacht en dienstverlening, wat de afwijkingen op het verbod op nachtarbeid betreft enzovoort;

— de wet van 7 december 2009 tot wijziging van de wet van 16 januari 2003 tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen, wat de taken van het enig loket betreft. Die wet wijst aan de ondernemingsloketten de functie van enig loket toe en legt de nieuwe taken ervan vast. De wet bepaalt ook de voorwaarden waaronder de loketten hun taken moeten uitvoeren om ondernemers een optimale dienst te waarborgen.

III. BESPREKING

A. Vragen en opmerkingen van de leden

De heer Daras wenst in eerste instantie te vernemen van de senatoren die het wetsontwerp hebben geëvoceerd, waarom zij dit hebben gedaan.

Mevrouw Vienne wijst erop dat het evocatierecht een onvervreemdbaar recht is van de Senaat, maar zij onderlijnt dat haar fractie zich aansluit bij de consensus die zich rond de voorliggende wetsontwerpen heeft afgetekend in de Kamer en het ontwerp van dienstenwet dus niet heeft geëvoceerd. Haar fractie zal dan ook geen eventuele amendementen steunen die dit evenwicht in gevaar zouden kunnen brengen.

De heer Siquet, rapporteur, wenst dat duidelijk onderzocht wordt of de Senaat over de wetsontwerpen in plenaire vergadering kan stemmen vooraleer de gemeenschappen en de gewesten allemaal, voor wat hun bevoegdheden betreft, de betreffende richtlijn hebben omgezet.

De heer Beke, voorzitter, vraagt of de minister kan verduidelijken hoe het overleg met de regio's is verlopen? Hoe is dat overleg weerspiegeld in de voorgestelde tekst? Vervolgens verklaart de spreker dat de Raad van State een aantal terechte opmerkingen over de tekst heeft gemaakt die niet zijn opgenomen in de voorgestelde tekst. Waarom is hier geen rekening mee gehouden?

— la loi du 22 décembre 2009 adaptant certaines législations aux prescrits de la Directive, dite loi « verticale », qui modifie, entre autres : la loi sur les implantations commerciales (loi « Ikea »), en ce qui concerne les critères d'autorisation relevant du test économique, la loi sur les activités de courtage matrimonial, la loi relative aux contrats de timesharing, pour ce qui touche à l'abrogation de l'obligation d'enregistrement préalable, la loi sur les activités ambulantes et foraines, pour ce qui touche aux critères d'autorisation relevant d'un test économique, la loi sur les heures d'ouverture dans le commerce, l'artisanat et les services, en ce qui concerne les dérogations de nuit, etc.;

— la loi du 7 décembre 2009 modifiant la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets d'entreprise agréés et portant diverses dispositions en ce qui concerne les tâches du guichet unique, qui confie aux guichets d'entreprise le rôle de guichet unique et fixe les nouvelles missions qui leur incombent, ainsi que les conditions dans lesquelles ils doivent exercer afin d'assurer un service optimal aux entrepreneurs.

III. DISCUSSION

A. Questions et observations des membres

M. Daras aimerait tout d'abord que les sénateurs qui ont évoqué le projet de loi justifient leur démarche.

Mme Vienne souligne que le droit d'évocation est un droit inaliénable du Sénat mais que son groupe adhère au consensus intervenu à la Chambre à propos des projets de loi à l'examen et qu'il n'a donc pas évoqué le projet de loi sur les services. Par conséquent, son groupe ne soutiendra pas les amendements éventuels qui pourraient compromettre cet équilibre.

M. Siquet, rapporteur, aimerait que l'on vérifie clairement si le Sénat peut voter les projets de loi en séance plénière avant que les Communautés et les Régions aient toutes transposé la directive en question pour les points qui relèvent de leurs compétences.

M. Beke, président, demande si la ministre pourrait préciser la façon dont la concertation avec les régions s'est déroulée. Comment le résultat de cette concertation se reflète-t-il dans le texte proposé? L'intervenant déclare ensuite que le Conseil d'État a formulé plusieurs observations pertinentes à propos du texte, mais que celles-ci n'ont pas été retenues dans le texte proposé. Pourquoi n'en a-t-on pas tenu compte?

Vervolgens verwijst de voorzitter naar de opmerkingen van de dienst Wetsevaluatie (zie tekst als bijlage). Deze houden verband met het beroepsgeheim, zoals bepaald in het voorgestelde artikel 45, met de sancties, zoals bepaald in het voorgestelde artikel 51 en met de inwerkingtreding, zoals bepaald in het voorgestelde artikel 54. Kan de minister een antwoord formuleren op de opmerkingen van de dienst Wets-evaluatie?

Ook de heer Crombez vraagt hoe de voorgestelde bepalingen gecoördineerd werden en zullen worden met de andere bevoegdheidsniveaus. Op basis van het antwoord in de Kamer van volksvertegenwoordigers blijven er immers heel wat vragen open. Verder vraagt de spreker of de impact van deze voorliggende wettelijke bepalingen op andere wetten en op bijvoorbeeld het wetsontwerp betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming (stuk Senaat, nr. 4-1657 /1) is onderzocht? Zijn er adviezen gevraagd aan verschillende adviesorganen die uitsluitel zouden kunnen geven over verschillende vragen, zoals bijvoorbeeld aan de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de Nationale Arbeidsraad, de Nationale Raad voor het Verbruik? Wat de laatste vraag betreft, merkt de spreker op dat deze vraag reeds in de Kamer van volksvertegenwoordigers werd gesteld maar dat hij het antwoord ontoereikend vindt.

B. Antwoord van de minister van KMO's, Zelfstandigen, Landbouw en Wetenschapsbeleid

De minister van KMO's, Zelfstandigen, Landbouw en Wetenschapsbeleid antwoordt, wat betreft de samenwerking met de gemeenschappen en de gewesten en de wijze waarop de federale regering de wetsontwerpen heeft opgesteld, als volgt :

Begin 2008 heeft de federale regering de minister van KMO's, Zelfstandigen, Landbouw en Wetenschapsbeleid en de minister van Ondernemen en Vereenvoudigen gevraagd een Stuurcomité voor te zittingen dat, onder het toezicht van de voorzitter van de FOD Economie, belast zou worden met de hele omzetting. Binnen dit Stuurcomité waren elk bestuursniveau en elk bestuur vertegenwoordigd. Zowel de gemeenschappen als de gewesten werden bij de besprekingen betrokken. Bovendien werd elk bevoegd bestuur verantwoordelijk gesteld voor het interpreteren en het opstellen van het deel van het wetsontwerp dat op zijn wetgeving betrekking had. De tekst werd in volkomen harmonie tussen de verschillende bestuursniveaus opgesteld. De minister herinnert er bovendien aan dat elk bestuursniveau autonoom is wat betreft de manier waarop het zijn bevoegdheden beheert. De gewesten werden uitgenodigd en hebben in het Overlegcomité aanvaard om zich te baseren op een omzettingsmodel zoals het voorliggende model.

Le président se réfère par ailleurs aux observations du service d'Évaluation de la législation (voir le texte en annexe). Celles-ci se rapportent au secret professionnel visé à l'article 45 proposé, aux sanctions visées à l'article 51 proposé et à l'entrée en vigueur visée à l'article 54 proposé. La ministre peut-elle formuler une réponse aux observations du service d'Évaluation de la législation ?

M. Crombez voudrait également savoir si les dispositions proposées ont été et seront coordonnées en concertation avec les autres niveaux de pouvoir. En effet, la réponse fournie à la Chambre des représentants laisse de nombreuses questions en suspens. L'intervenant demande par ailleurs si l'on a examiné l'impact des dispositions légales à l'examen sur d'autres lois, et par exemple sur le projet de loi relatif aux pratiques du marché et à la protection du consommateur (doc. Sénat, n° 4-1657/1). Afin d'obtenir une réponse concluante à différentes questions, a-t-on recueilli les avis de certains organes consultatifs tels que la Commission de la protection de la vie privée, le Conseil national du travail ou le Conseil national de la consommation? En ce qui concerne la dernière question, l'intervenant fait observer qu'elle a déjà été posée à la Chambre des représentants mais que la réponse lui a semblé incomplète.

B. Réponse de la ministre des PME, des Indépendants, de l'Agriculture et de la Politique scientifique

La ministre des PME, des Indépendants, de l'Agriculture et de la Politique scientifique répond ce qui suit à la question concernant la coopération avec les Communautés et les Régions et la manière dont le gouvernement fédéral a rédigé les projets de loi :

Au début de l'année 2008, le gouvernement fédéral a chargé la ministre des PME's, des Indépendants, de l'Agriculture et de la Politique Scientifique et le ministre pour l'Entreprise et la Simplification de présider un comité de pilotage qui serait responsable, sous tutelle du président du SPF Économie de la transposition dans son ensemble. Au sein de ce comité de pilotage, chaque niveau de pouvoir et chaque administration étaient représentés. Tant les régions que les communautés ont été associées aux discussions. Par ailleurs, chaque administration compétente a été responsable de l'interprétation et de la rédaction de la partie du projet de loi qui concernait ses législations. Il y a eu une totale harmonie entre les différents niveaux de pouvoir sur le plan de la rédaction du texte. En plus, en ce qui concerne les compétences de chacun, la ministre rappelle l'autonomie de chaque niveau de pouvoir en ce qui concerne la manière dont les compétences sont gérées. Les régions ont été invitées et ont accepté au Comité de concertation de prendre un outil de transposition sur un modèle similaire à celui-ci.

Het Waals Parlement heeft reeds een ontwerp-decreet van horizontale omzetting aangenomen. Men wacht nu op de decreten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van het Vlaams Gewest. Daarnaast werd met elk bestuursniveau overlegd om tot een harmonieuze omzetting op het hele Belgische grondgebied te komen. Een samenwerkingsakkoord, dat door een instemmingswet zal moeten worden bekrachtigd wat betreft het «enig loket», is in voorbereiding. Aangezien dit loket voor het hele grondgebied geldt en bevoegd is voor alle aangelegenheden beoogd in de dienstenrichtlijn, is het heel belangrijk dat het over een gemeenschappelijk werkingskader beschikt. Een dialoog werd opgestart tussen de verschillende bestuursniveaus om dit samenwerkingsakkoord tot stand te brengen, eerst via het Overlegcomité, vervolgens via een *ad hoc*-werkgroep.

Een van de instanties die werden geraadpleegd tijdens de voorbereiding van de wetsontwerpen is de commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Zij heeft tussen de eerste en de tweede lezing van het voorontwerp een advies uitgebracht. Dit advies werd volledig gevolgd en heeft geleid tot het invoegen van het nieuwe hoofdstuk VIII. Bescherming van persoonsgegevens, in wetsontwerp nr. 4-1643/1. Dit is een van de redenen waarom een tweede advies werd gevraagd aan de Raad van State. De Nationale Arbeidsraad (NAR) was vertegenwoordigd in de Stuurgroep. Het eerste wetsontwerp — dat in de werkgroep door de kabinetten werd besproken — werd voorgesteld en goedgekeurd door de NAR. De NAR heeft echter geen formeel advies uitgebracht. Tot slot benadrukt de minister dat het overleg breed en zelfs exhaustief geweest is.

Wat de opmerking van de Raad van State betreft met betrekking tot de in artikel 53 van het wetsontwerp nr. 4-1643/1 opgenomen bevoegdheid voor de ambtenaren van de FOD Economie om, in het licht van door hen opgestelde processen-verbaal, aan de overtreders een som te kunnen voorstellen waarvan de betaling de strafvordering doet vervallen, wijst de minister erop dat de Raad van State inderdaad ter overweging had gegeven

« dat een systeem zou worden ingevoerd waarbij de bevoegde ambtenaren een minnelijke schikking kunnen voorstellen, doch enkel nadat het openbaar ministerie de kans heeft gekregen om binnen een bepaalde termijn te beslissen dat er, de ernst van het misdrijf of de omstandigheden waarin het is gepleegd in acht genomen, geen aanleiding is om de betrokkenen strafrechtelijk te vervolgen » (zie advies nr. 47 084 van de Raad van State, stukken Kamer, 2009-2010, nrs. 52-2338/1, 52-2339/1, blz.127).

De minister legt uit dat men dezelfde keuze gemaakt heeft als voor de wet op de marktpraktijken, met name dat men de ambtenaren van de FOD

Le Parlement wallon a déjà adopté un décret de transposition horizontale. On attend encore les décrets de la région de Bruxelles-Capitale et de la région flamande. À par cela, chaque niveau de pouvoir a été concerté pour obtenir une transposition harmonieuse pour tout le territoire belge. Un accord de coopération, qui devra être validé par une loi d'assentiment, au niveau du fonctionnement du guichet unique, est en préparation. En effet, ce guichet unique étant opérationnel sur tout le territoire, est compétent pour l'ensemble des matières visées par la directive services, il est extrêmement important que celui-ci ait un cadre de fonctionnement commun. À ce titre, un dialogue a été instauré entre les différents niveaux de pouvoir pour aboutir à cet accord de coopération, d'abord par le biais du Comité de concertation, ensuite via un groupe de travail *ad hoc*.

Parmi les différentes instances consultées au cours de la préparation des projets de loi, la ministre explique que la Commission de protection de la vie privée a été consultée et a rendu un avis entre la première et la deuxième lecture de l'avant-projet de loi. Cet avis a été entièrement suivi: ainsi cet avis a conduit à la création d'un nouveau chapitre VIII. Protection des données à caractère personnel dans le projet de loi n° 4-1643/1. C'est entre autres la raison pour laquelle un deuxième avis a été demandé au Conseil d'État. Le Conseil national du travail (CNT) était représenté au sein du groupe de pilotage. Le premier projet de loi — celui qui a été discuté en groupe de travail intercabinet — a été présenté et validé par le CNT. Par contre, le CNT n'a pas rendu un avis formel. En guise de conclusion, la ministre souligne que la concertation a été large, voir exhaustive.

En ce qui concerne la remarque du Conseil d'État relative à la compétence des fonctionnaires du SPF Économie, figurant à l'article 53 du projet de loi n° 4-1643/1, de proposer aux contrevenants, au vu des procès-verbaux dressés par eux, le paiement d'une somme qui éteint l'action publique, le ministre indique que le Conseil d'État avait effectivement suggéré

« d'instaurer un système permettant aux fonctionnaires compétents de proposer une transaction, mais uniquement après que le ministère public a eu la possibilité de décider, dans un délai déterminé, qu'il n'y a pas lieu, compte tenu de la gravité du délit ou des circonstances dans lesquelles il a été commis, de poursuivre l'intéressé pénalement » (voir avis n° 47 084 du Conseil d'État, doc. Chambre, 2009-2010, n°s 52-2338/1, 52-2339/1, p. 127).

La ministre explique que le choix qui a été fait est le même que celui qui a été fait pour la loi sur les pratiques de marché, c'est de laisser la possibilité aux

Economie de mogelijkheid geeft om de vordering te doen vervallen via een regeling in der minne. De parketten zijn al overbelast, en het openbaar ministerie is er meestal niet op gebrand om contractuele misdrijven te behandelen die ook door een minnelijke schikking kunnen worden geregeld, zonder verdere stappen te moeten ondernemen.

Wat betreft de impact op andere wetten, inzonderheid de wet op de handelspraktijken, herinnert de minister eraan dat het toepassingsgebied ervan totaal verschillend is. In de voorliggende wet gaat het om een instrument dat de vrijheid van dienstverlening binnen de EU — en dus de betrekkingen tussen dienstverleners — instelt en verstevigt. Hoewel de minister beaamt dat de dienstenrichtlijnen vooral bedoeld zijn om procedures voor de vestiging en de uitvoering van Belgische dienstverleners te vergemakkelijken, wordt van meet af aan rekening gehouden met een internationaal toepassingsgebied. De wet op de marktpraktijken is louter voor België bedoeld.

De minister antwoordt als volgt op de door de Dienst Wetsevaluatie van de Senaat geformuleerde opmerkingen (zie tekst als bijlage):

1° Artikel 45 van het wetsontwerp nr. 4-1643/1

Het is inderdaad zo dat het beroepsgeheim waarvan sprake in artikel 45 van het wetsontwerp, enkel geldt voor de persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 44 van het wetsontwerp.

Het vertrouwelijkheidsbeginsel verwijst naar hoofdstuk IV van de wet van 8 december 1992 tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens. Wetsontwerp nr. 4-1643/1 bepaalt in artikel 3, § 5, dat het wetsontwerp niet in strijd mag zijn met de bepalingen van de wet van 1992 op de persoonlijke levenssfeer.

Met de manier waarop de Belgische overheid persoonsgegevens verwerkt, bedoelt men vooral de ethische en deontologische regels waarvan de schending tuchtrechtelijk zal worden bestraft. In het wetsontwerp verwijzen de woorden «de bevoegde Belgische overheid» naar meer dan het bestuur. Het kan ook gaan om de beroepsorde of het beroepsinstituut, of het ene loket wanneer het alleen de beslissing neemt.

2° Artikel 51 van het wetsontwerp nr. 4-1643/1

Wat de in dit artikel opgenomen strafsancities betreft, verwijst de nota van de Dienst «Wetsevaluatie» naar artikel 26 van de richtlijn 2006/123/EG.

De minister citeert artikel 27, 2e lid, van de richtlijn als volgt:

agents du SPF Economie d'éteindre l'action publique via la transaction. Actuellement, les parquets sont déjà surchargés et, dans de nombreux cas, le ministère public n'est pas demandeur à se voir surchargé encore plus par des infractions contractuelles qui pourraient être réglées par un principe transactionnel, sans devoir aller plus loin.

Au niveau de l'impact sur d'autres lois, et notamment la loi sur la pratique de commerce, la ministre rappelle que les champs d'application sont complètement différents. Dans cette loi, on parle d'un instrument qui vise à établir et consolider la liberté de la prestation de services dans l'Union européenne — et donc la relation entre prestataires —, même si la ministre déclare être d'accord que les directives services ont un impact principalement au niveau de la facilitation des procédures d'établissement et de mise en œuvre pour les prestataires belges, un champ international est visé au départ. La loi sur les pratiques de marché est belgo-belge.

En réponse aux remarques formulées par le service d'Évaluation de la législation du Sénat (voir texte en annexe), la ministre précise ce qui suit:

1° article 45 du projet de loi n° 4-1643/1

Il est exact que le secret professionnel dont il est question à l'article 45 du projet de loi ne vaut que pour les données à caractère personnel visées à l'article 44 du projet de loi.

Le principe de confidentialité fait référence au chapitre IV de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard du traitement des données à caractère personnel. Le projet de loi n° 4-1643/1 spécifie dans son article 3, § 5, que le projet de loi ne peut entrer en contradiction avec les dispositions de la loi du 1992 relative à la vie privée.

Par ailleurs, quand on entend la manière dont les autorités belges traitent les informations à caractère personnel, on vise spécifiquement des règles éthiques et déontologiques dont la violation sera sanctionnée disciplinairement. En effet la notion «l'autorité belge compétent» dépasse dans le projet de loi en question l'administration. Dans certaines cas «l'autorité compétente» est l'ordre ou l'institut professionnel, voir le guichet unique lorsque celui-ci prend seul la décision.

2° article 51 du projet de loi n° 4-1643/1

En ce qui concerne les sanctions pénales figurant dans cet article, la note du service d'Évaluation de la législation renvoie à l'article 26 de la directive 2006/123/CE.

La ministre cite l'article 27, alinéa 2, de la directive:

« Art. 27.2. De lidstaten treffen de nodige algemene maatregelen om dienstverrichters te verplichten aan te tonen dat zij aan de in deze richtlijn vastgestelde informatieverplichtingen voldoen en dat de verstrekte informatie juist is. »

Het invoeren van een sanctioneringsmechanisme in het wetsontwerp strekt ertoe een nuttige uitwerking te verlenen aan de wetsbepaling. De Belgische overheid is verplicht een nuttige uitwerking te verlenen aan deze bepaling van de richtlijn en daarvoor zijn de sancties nodig.

De slagkracht zit in de strafbaarstelling van het niet in acht nemen van die maatregelen.

In dat raam geeft wetsontwerp nr. 4-1643/1 de personeelsleden van de FOD Economie de bevoegdheid processen-verbaal op te stellen. Het is overigens onvoorstelbaar dat men alleen die bepalingen aan het oordeel van de burgerrechtelijke rechtscolleges laat: zodra er geen vorm van sanctie noch een definitie van de overtreding tot stand kan komen, is het voor een burgerrechtelijk rechtscollege heel moeilijk om zich over een bevredigende oplossing of een of actie uit te spreken. Een preventief optreden van de AD Controle en Bemiddeling daarentegen maakt het mogelijk in het begin van het proces in te grijpen. De wetgever had met die bepalingen heel weinig speelruimte. Er moet slagkracht worden gegeven aan een bepaling van de richtlijn die zelf naar veranderende concepten verwijst. De concepten op zich fluctueren immers, het recht sluit ze overigens niet uit: bijvoorbeeld alles in het werk stellen, eerlijkheid, veilige producten, ..., ze komen regelmatig in het recht voor. Het recht is afhankelijk van veranderende concepten. Wat dat betreft, meent de minister dat er geen bijzondere leemte van onzekerheid is in de voorgestelde bepalingen.

3° artikel 54 van het wetsontwerp nr. 4-1643/1

De inwerkingtreding van het wetsontwerp is inderdaad voorzien op 28 december 2009. Op het ogenblik dat het wetsontwerp tot stand kwam, was er geen sprake van retroactiviteit van de betreffende bepalingen. Inderdaad, de reële behandelingstermijn van de wetsontwerpen heeft voor gevolg dat de bepalingen retroactief zullen worden toegepast. Maar de minister wijst erop dat men niet uit het oog mag verliezen dat, aangezien de betreffende wetten nog niet in werking zijn getreden, er op dit ogenblik ook geen rechtsgevolgen zijn ten aanzien van derden.

Op dit ogenblik kon nog geen proces-verbaal van overtreding worden opgesteld; er is geen schade.

Daarom is de minister van oordeel dat de voorliggende bepaling niet in strijd is met artikel 7 van het EVRM.

« Art. 27.2. Les États membres prennent les mesures générales nécessaires afin que les prestataires soient tenus de prouver que les obligations d'information prévues dans la présente directive sont respectées et que les informations sont exactes. »

L'instauration d'un régime de sanctions dans le projet de loi vise à permettre à la disposition légale de sortir utilement ses effets. Les autorités belges sont tenues de conférer une portée utile à cette disposition de la directive et doivent à cet effet prévoir des sanctions.

La force utile provient de la pénalisation du non-respect de ces mesures.

Dans ce cadre le projet de loi n° 4-1643/1 octroie aux agents du SPF Economie de dresser des procès-verbaux. Il est par ailleurs inimaginable de laisser ces seules dispositions à l'appréciation des juridictions civiles: à partir du moment où il n'y a pas un caractère de sanction et une définition des manquements qui pourraient intervenir, il est très difficile pour une juridiction civile de se prononcer sur une solution satisfaisante ou une diligence. Une intervention préventive par contre de la DG Contrôle et Médiation permet d'intervenir en amont du processus. Par rapport à ces dispositions, le législateur n'avait que très peu de marge de manoeuvre. Il s'agit de donner une force utile à une disposition de la directive qui elle-même fait référence à des concepts évolutifs. En effet, les concepts en soi sont fluctuants, le droit ne les exclut d'ailleurs pas: p.e. la diligence, l'honnêteté, les produits sûrs, ... qui reviennent de manière régulière dans le droit. Le droit est soumis à des concepts évolutifs. La ministre estime que, à ce niveau-là, il n'y a pas de lacune d'insécurité particulière dans les dispositions proposées.

3° article 54 du projet de loi n° 4-1643/1

Bien que l'entrée en vigueur du projet de loi ait été prévue pour le 28 décembre 2009, il n'était pas question de rétroactivité des dispositions en question au moment de l'élaboration du projet. Le délai de traitement réel des projets de loi a en effet pour conséquence que les dispositions seront appliquées rétroactivement. Toutefois, la ministre souligne qu'il faut garder à l'esprit qu'il n'y a pas encore d'effets juridiques à l'égard des tiers pour l'instant, étant donné que les lois en question ne sont pas encore entrées en vigueur.

Aucun procès-verbal d'infraction ne peut à l'heure actuelle être dressé; il n'y a pas de préjudice.

C'est la raison pour laquelle la ministre estime que la disposition à l'examen n'est pas contraire à l'article 7 de la CEDH.

Overigens vestigt de minister er de aandacht van de commissie op dat de Europese Commissie reeds een inbreukprocedure heeft opgestart, waarop België tegen 31 maart 2010 moet antwoorden. Met de stemmingen over de wetsontwerpen nr. 4-1643/1 en 4-1644/1 eindigt de omzetting voor het federale niveau, maar op die manier heeft de Belgische Staat een minieme vertraging, waardoor hij geen schadevergoeding van de Europese Commissie opgelegd zal krijgen.

C. Replieken

De heer Crombez wijst erop dat zijn vraag vooral betrekking had op de verdere coördinatie van de implementatie van de betreffende richtlijn, ook met de lokale niveaus. Dit ook in relatie tot het wetsontwerp nr. 4-1657/1 betreffende de marktprijzen en consumentenbescherming.

De minister antwoordt dat de coördinatie met de lokale besturen tot de bevoegdheid van de gewesten behoort en niet tot die van de federale overheid. Weliswaar is er geacteerd in de notulen van het Overlegcomité van september 2009 dat elk beslissingsniveau verantwoordelijk is voor de implementatie van zijn verplichtingen die voortvloeien uit de dienstenrichtlijn en dat elk beslissingsniveau zelf financieel verantwoordelijk zal worden gesteld wanneer hij in gebreke blijft.

Wat de mogelijke «overlap» betreft tussen het toepassingsgebied en de coördinatie, herinnert de minister eraan dat de dienstenrichtlijn de vestigingsvoorwaarden en het leveren van diensten viseert.

We bevinden ons met de voorliggende wetsontwerpen in een proces van formaliteiten, van verguningsprocedure en van eerbiediging van een kader. Het wetsontwerp betreffende marktpraktijken en consumentenbescherming behelst de uitvoering van de contractuele relaties tussen partijen. Beide wetten kunnen inderdaad aanvankelijk overlappings vertonen, maar ten gronde behelzen ze niet dezelfde relaties.

Dat wil niet zeggen dat beide instrumenten geen gecoördineerde aanpak van de federale regering vergen, maar de minister denkt niet dat beide wetteksten met elkaar in strijd zijn.

*
* *

Par ailleurs, la ministre attire l'attention de la commission sur le fait que la Commission européenne a déjà dressé une procédure d'infraction à laquelle la Belgique doit répondre pour le 31 mars 2010. Les votes des projets de lois n^{os} 4-1643/1 et 4-1644/1 finaliseront la transposition pour le niveau fédéral, mais ainsi l'État belge sera dans un retard minime qui n'imposera pas à l'État de dommages et intérêts de la Commission européenne.

C. Répliques

M. Crombez indique que sa question concernait principalement la suite de la coordination de la mise en œuvre de la directive en question, également en concertation avec les niveaux locaux, et ce dans le cadre du projet de loi n^o 4-1657/1 relatif aux pratiques du marché et à la protection du consommateur.

La ministre répond que la coordination avec les administrations locales est une compétence régionale et non fédérale. Il a, certes, été acté dans les procès-verbaux du Comité de concertation de septembre 2009 que chaque niveau de décision est responsable de la mise en œuvre de ses obligations découlant de la directive sur les services et sera tenu comme financièrement responsable s'il reste en défaut.

En ce qui concerne le «chevauchement» éventuel entre le champ d'application et la coordination, la ministre rappelle que la directive sur les services vise les conditions d'accès à la profession et la fourniture de services.

Pour les projets de loi en discussion, on est dans un processus de formalités, de procédure d'autorisation et de respect d'un cadre; le projet de loi sur les pratiques du marché et la protection des consommateurs vise l'exécution des relations contractuelles entre parties. Les deux lois peuvent effectivement présenter de prime abord des champs de convergence mais ils ne visent pas au fond les mêmes relations.

Ceci ne veut pas dire que ces deux instruments ne nécessiteraient pas une approche coordonnée par le gouvernement fédéral, mais la ministre ne pense pas qu'il y a un entrechoquement des deux textes législatifs.

*
* *

IV. STEMMINGEN*A. Ontwerp van dienstenwet*

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 9 stemmen bij 2 onthoudingen.

B. Ontwerp van dienstenwet betreffende bepaalde juridische aspecten bedoeld in artikel 77 van de Grondwet

De artikelen 1 tot 7 worden aangenomen met 9 stemmen bij 2 onthoudingen.

Het wetsontwerp in zijn geheel wordt aangenomen met 9 stemmen bij 2 onthoudingen.

*
* *

Vertrouwen werd geschonken aan de rapporteur voor het opstellen van het verslag.

De rapporteur,
Ludwig SIQUET.

De voorzitter,
Wouter BEKE.

*
* *

De door de commissie aangenomen teksten zijn dezelfde als de door de Kamer van volksvertegenwoordigers overgezonden ontwerpen (zie stukken Kamer, nrs. 52-2338/004 en 52-2339/004).

*
* *

IV. VOTES*A. Projet de loi sur les services*

L'ensemble du projet de loi est adopté par 9 voix et 2 abstentions.

B. Projet de loi sur les services concernant certains aspects juridiques visés à l'article 77 de la Constitution

Les articles 1^{er} à 7 sont adoptés par 9 voix et 2 abstentions.

L'ensemble du projet de loi est adopté par 9 voix et 2 abstentions.

*
* *

Confiance a été faite au rapporteur pour la rédaction du présent rapport.

Le rapporteur,
Ludwig SIQUET.

Le président,
Wouter BEKE.

*
* *

Les textes adoptés par la commission sont identiques aux textes des projets transmis par la Chambre des représentants (voir les doc. Chambre, n^{os} 52-2338/004 et 52-2339/004).

*
* *

BIJLAGE

Commissie voor Financiën en Economische Aangelegenheden

Wetsevaluatie

2010/16-PBr

Uiterste datum voor evocatie : 10 februari 2010**Ontwerp van dienstenwet***(Stuk Kamer, 52-2338/001 — Stuk Senaat, 4-1643)***A D V I E S****1. Context**

Het wetsontwerp zet richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt gedeeltelijk om in Belgisch recht (richtlijn ter vervanging van het ontwerp richtlijn «Bolkestein»).

De richtlijn legt de lidstaten op om de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om vóór 28 december 2009 aan deze richtlijn te voldoen.

De Raad van State, die dringend werd gevat, heeft een uitvoerig advies uitgebracht op 8 september 2009, alsook een aanvullend advies op 19 november in verband met de bescherming van persoonsgegevens.

2. Opmerkingen**Artikel 45 — Beroepsgeheim**

Dit artikel bepaalt dat de Belgische autoriteiten «*zijn onderworpen aan de naleving van het vertrouwelijkheidsprincipe en onderworpen aan het beroepsgeheim.*»

Het is wenselijk te bepalen of het «beroepsgeheim» geldt voor de persoonsgegevens zoals bedoeld in artikel 44 of voor het geheel van gegevens, onbekend bij het publiek, die gekend zijn door de bevoegde Belgische autoriteiten. Als het gaat om het beroepsgeheim zoals bedoeld in artikel 458 van het Strafwetboek, is het wenselijk dit expliciet te bepalen, zodat er geen twijfel bestaat over de strafrechtelijke draagwijdte van de bepaling. Zoniet zou de bepaling strijdig zijn met het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (1) en het wettigheidsbeginsel in strafzaken overschrijden (art. 12, al. 2 en 14 van de Grondwet).

Artikel 51 — Sancties

Artikel 51 bepaalt strafsancties, zijnde geldboeten die tot 10000 EUR (zelfs 20000 EUR bij «kwader trouw») kunnen oplopen, in geval van het niet-naleven van sommige bepalingen. Onder de bepalingen die tot strafsancties kunnen leiden is artikel 26, dat bepaalt de verplichting voor de dienstverrichters om «zo snel

(1) EVRM, art. 7: «*Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was.*»

ANNEXE

Commission des Finances et des Affaires économiques

Évaluation de la législation

2010/16-PBr

Date limite pour l'évocation : 10 février 2010**Projet de loi sur les services***(Doc. Chambre, 52-2338/001 — Doc. Sénat, 4-1643)***A V I S****1. Contexte**

Le projet de loi transpose en partie la directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (directive adoptée en remplacement de la proposition de directive dite «Bolkestein»).

La directive impose aux États membres de «*mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive avant le 28 décembre 2009 au plus tard.*»

Le Conseil d'État, saisi en urgence, a rendu un avis détaillé le 8 septembre 2009, ainsi qu'un avis complémentaire le 19 novembre 2009 concernant la protection des données à caractère personnel. Le présent avis entend se référer à ces deux avis, moyennant l'ajout des observations ci-dessous.

2. Observations**Article 45 — Secret professionnel**

Cet article énonce que les autorités belges compétentes «*sont soumises au respect du principe de confidentialité et soumises au secret professionnel.*»

Il serait souhaitable d'indiquer si le «secret professionnel» couvre les données personnelles visées à l'article 44 ou l'ensemble des données, non connues du public, qui sont connues des autorités belges compétentes. Par ailleurs, s'il s'agit du secret professionnel visé à l'article 458 du Code pénal, il est recommandé de le préciser, afin qu'il n'y ait aucun doute sur la portée pénale de la disposition. A défaut, la disposition contreviendrait à la Convention européenne des droits de l'homme (1) et au prescrit constitutionnel de légalité en matière pénale (art. 12, al. 2 et 14 de la Constitution).

Article 51 — Sanctions pénales

L'article 51 prescrit des sanctions pénales sous la forme d'amendes pouvant atteindre 10000 EUR (voire 20000 EUR en cas de «mauvaise foi»), en cas de non-respect de certaines dispositions. Parmi les dispositions dont le non-respect est sanctionné pénalement figure l'article 26 qui énonce l'obligation

(1) CEDH, art. 7: «*Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même, il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise.*»

mogelijk op de in artikel 25 bedoelde klachten» te reageren en alles in het werk te stellen «om bevredigende oplossingen te vinden». Gezien het strafrechtelijke karakter, dient deze bepaling nauwkeuriger te worden geformuleerd. Zoniet zou zij het verwijt van ongrondwettelijkheid kunnen oplopen, wegens schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

In het arrest 36/2008 van 4 maart 2008, heeft het Constitutionele Hof geoordeeld: «*Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het eist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen [we onderlijnen] bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, degene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag kan zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsvrijheid wordt gelaten.*» (2)

Artikel 54 — Inwerkingtreding

Artikel 54 bepaalt dat de wet op 28 december 2009 in werking treedt. Hoewel dat niet aangegeven wordt in de memorie van toelichting, is de bedoeling zonder twijfel ervoor te zorgen dat de inwerkingtreding met de laatste termijn voor de omzetting van de richtlijn zou overeenstemmen.

Zodoende geeft de wet retroactiviteit aan de strafbepalingen die zij bevat, wat strijdig is met artikel 7 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hoger vermeld), met het constitutioneel wettigheidsbeginsel et met het beginsel van niet-retroactiviteit van strafwetten.

pour les prestataires de répondre «aux réclamations visées à l'article 25 dans les plus brefs délais» et de «faire preuve de diligence pour trouver une solution satisfaisante». Compte tenu de son incrimination pénale, cette disposition manque de précision et pourrait encourir le reproche d'inconstitutionnalité, pour violation du principe de légalité en matière pénale.

Dans l'arrêt 36/2008 du 4 mars 2008, la Cour constitutionnelle arrête notamment: «*Le principe de légalité en matière pénale procède en outre de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique [nous soulignons], quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation*» (2).

Article 54 — Entrée en vigueur

L'article 54 prescrit l'entrée en vigueur de la loi au 28 décembre 2009. Même s'il n'est pas indiqué dans l'exposé des motifs, l'objectif est clairement de faire en sorte que l'entrée en vigueur corresponde à la date limite de transposition de la directive.

En procédant de la sorte, le projet de loi rend rétroactive les dispositions pénales qu'il contient, ce qui est contraire à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme (déjà cité), au principe constitutionnel de légalité en matière pénale et au principe de non-rétroactivité des lois pénales.

(1) Punt B.5.2.

(1) Considérant B.5.2.