

ROYAUME DE BELGIQUE

KONINKRIJK BELGIE

AVIS 35.302/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

ADVIES 35.302/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Vice-Première Ministre et Ministre de la Mobilité et des Transport, le 9 avril 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal d'exécution de la loi "relative à la collecte de données concernant les déplacements des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail", a donné le 14 avril 2003 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 9 april 2003 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Mobiliteit en Vervoer verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de uitvoering van de wet betreffende de verzameling van gegevens over de woonwerkverplaatsingen van werknemers", heeft op 14 april 2003 het volgende advies gegeven :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*
* *

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, cette motivation, telle qu'elle figure dans la lettre de demande d'avis, est la suivante :

"Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de inwerkingtreding van de wet op 1 juli 2003, (...).".

*
* *

Le Conseil d'Etat, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, à examiner le fondement juridique, la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que l'accomplissement des formalités prescrites.

Le projet ainsi examiné appelle les observations ci-après.

.../...

Observation générale

Le présent projet a été soumis une première fois à l'avis du Conseil d'Etat avant que le projet de loi "relative à la collecte de données concernant les déplacements des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail", dont il assure l'exécution, ait été voté par le Parlement. A l'époque, cette saisine était donc prématurée (voir l'avis 34.195/4, donné le 16 décembre 2002).

Les dispositions du projet de loi précité ont été intégrées dans le projet de loi-programme ayant fait l'objet de l'avis 34.971/1/2/3/4, donné le 27 février 2003. Ce dernier projet de loi a été voté par la Chambre ⁽¹⁾, évoqué par le Sénat ⁽²⁾ et retransmis à la Chambre pour sanction royale le 3 avril 2003.

Le projet doit être adapté afin de tenir compte de cette évolution de son fondement légal. L'intitulé, l'alinéa 1^{er} du préambule et l'article 3, alinéa 1^{er}, seront notamment revus afin de viser les articles 161 à 170 de la loi-programme, précitée.

Observations particulières

Préambule

Suivant l'article 84, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la motivation de l'urgence justifiant la demande d'avis dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire. Celui-ci doit également mentionner le fait que l'avis du Conseil d'Etat a été donné en application de la disposition précitée.

(1) Doc. parl., Chambre, session 2002/2003, n° 50-2343.

(2) Doc. parl., Sénat, session 2002/2003, n° 2-1566

Le préambule sera modifié en ce sens.

Dispositif

Article 2

Le tableau visé par l'alinéa 3, b), du projet, étant établi par entreprise, la section de législation du Conseil d'Etat se demande s'il n'est pas porté atteinte au principe de la non-identification des travailleurs prévu par l'article 162, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi-programme précitée.

Article 3

1. Les modalités et conditions d'accès aux informations contenues dans la banque de données ne sont pas définies avec suffisamment de clarté. L'usage des mots "sur simple demande", à l'alinéa 1^{er} de l'article 3, suggère en effet un libre accès à ces données, ce que contredisent les limites d'utilisation et de transmission des données mentionnées par cette même disposition.

La disposition en projet doit être complétée de manière à prévoir un contrôle des motifs justifiant la demande de communication des renseignements contenus dans la banque de données.

.../...

2. Dans le bref délai qui lui a été imparti, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas quelle disposition de la loi-programme, précitée, est susceptible de servir de fondement à la rétribution prévue à l'alinéa 3 en projet. Si l'auteur du projet devait rester en défaut de pouvoir utilement invoquer une base légale suffisante ⁽³⁾, la dernière partie de la phrase de cet alinéa devrait être omise.

⁽³⁾ Comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans un avis 28.839/3, donné le 11 février 1999, sur un avant-projet de loi devenant la loi du 13 mai 1999 portant des dispositions diverses "Santé publique" :
"(...) l'article 173 de la Constitution requiert uniquement l'intervention indirecte du législateur compétent pour l'établissement de redevances. Lorsque ce législateur détermine dans quels cas une redevance est due, il peut charger le pouvoir exécutif d'en fixer l'assiette.
Il est généralement admis qu'il ne peut être question de redevance que lorsque la perception apparaît comme la rémunération pécuniaire d'un service fourni par l'autorité en faveur du redevable, considéré individuellement. Il doit donc y avoir une rémunération de frais et ces frais doivent résulter d'un service fourni à titre individuel au redevable dans son intérêt et non dans l'intérêt de la communauté . En outre, il doit exister un rapport raisonnable entre, d'une part, la valeur du service fourni et, d'autre part, la redevance demandée : à défaut de pareil rapport, la redevance perdrait son caractère rémunératoire et deviendrait de nature fiscale. C'est plus particulièrement ce caractère rémunératoire et la condition de l'existence d'un rapport raisonnable entre le service accompli et la redevance demandée qui justifient que la fixation du montant de la redevance soit dévolue au pouvoir exécutif."

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag in het bijzonder de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt de motivering in de brief met de adviesaanvraag als volgt :

"Om redenen van dringende noodzakelijkheid, gemotiveerd door de inwerkingtreding van de wet op 1 juli 2003, (...).".

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State beperkt de afdeling wetgeving van de Raad van State zich tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

.../...

Wat deze punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Algemene opmerking

Dit ontwerp is reeds een eerste maal ter fine van advies voorgelegd aan de Raad van State voordat het ontwerp van wet "betreffende de verzameling van gegevens over de verplaatsingen van werknemers tussen hun woon- en werkplaats", die bij het ontwerp van besluit wordt uitgevoerd, in het parlement is goedgekeurd. Indertijd was het verzoek om advies van de Raad van State dus voorbarig (zie advies 34.195/4, gegeven op 16 december 2002).

De bepalingen van het voornoemde wetsontwerp zijn opgenomen in het ontwerp van programmawet waarover op 27 februari 2003 advies 34.971/1/2/3/4 is verstrekt. Het laatstgenoemde wetsontwerp is door de Kamer goedgekeurd ⁽¹⁾, is geëvoceerd door de Senaat ⁽²⁾ en naar de Kamer teruggezonden voor bekrachtiging door de Koning op 3 april 2003.

Het ontwerp moet worden aangepast, zodat rekening wordt gehouden met die evolutie van de rechtsgrond ervan. Het opschrift, het eerste lid van de aanhef en artikel 3, eerste lid, moeten inzonderheid worden herzien, zodat wordt verwezen naar de artikelen 161 tot 170 van de voornoemde programmawet.

⁽¹⁾ Gedr. Stuk Kamer, zitting 2002-2003, nr. 50-2343.

⁽²⁾ Gedr. Stuk Senaat, zitting 2002-2003, nr. 2-1566.

Bijzondere opmerkingen

Aanhef

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet de motivering van het verzoek om spoedbehandeling ter rechtvaardiging van een aanvraag om advies binnen een termijn van ten hoogste drie dagen overgenomen worden in de aanhef van de verordening. In diezelfde aanhef moet eveneens vermeld worden dat het advies van de Raad van State gegeven is met toepassing van de voornoemde bepaling.

De aanhef moet dienovereenkomstig worden gewijzigd.

Dispositief

Artikel 2

De tabel waarvan sprake is in het derde lid, b), van het ontwerp is opgemaakt per onderneming; de afdeling wetgeving van de Raad van State vraagt zich dan ook af of geen afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van niet-identificatie van de werknemers, vastgelegd in artikel 162, § 1, eerste lid, van de voornoemde programmawet.

Artikel 3

1. De nadere regels inzake en de voorwaarden voor toegang tot de informatiegegevens vervat in de gegevensbank worden niet voldoende duidelijk bepaald. De woorden "op eenvoudige aanvraag" in artikel 3, eerste lid, wekken immers de indruk dat de toegang tot die gegevens vrij is, wat wordt weerlegd door de in diezelfde bepaling gestelde beperkingen op de aanwending en het doorgeven van de gegevens.

De ontworpen bepaling moet worden aangevuld, waarbij wordt voorzien in verificatie van de redenen die een verzoek om mededeling van de inlichtingen vervat in de gegevensbank wettigen.

2. In de korte tijd die de Raad van State is toegemeten, ziet deze niet in welke bepaling van de voornoemde programmawet als grondslag kan dienen voor de "retributie" waarvan sprake is in het ontworpen derde lid. Indien de steller van het ontwerp geen genoegzame en dienstige rechtsgrond kan aanvoeren ⁽³⁾, moet het laatste gedeelte van de zin van dat lid vervallen.

⁽³⁾ De Raad van State heeft in advies 28.839/3, op 11 februari 1999 gegeven over een voorontwerp van wet dat de wet van 13 mei 1999 houdende diverse bepalingen "Volksgezondheid" is geworden, aan het volgende herinnerd :
"Daarentegen vereist artikel 173 van de Grondwet slechts de onrechtstreekse bemoeiing van de bevoegde wetgever voor het invoeren van retributies. Wanneer die wetgever bepaalt in welke gevallen een retributie verschuldigd is, kan hij aan de uitvoerende macht opdragen er de grondslag van vast te stellen.
Algemeen wordt aangenomen dat van een retributie enkel sprake kan zijn, als de heffing verschijnt als de geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige individueel beschouwd. Er moet dus een vergoeding van kosten zijn en die kosten moeten veroorzaakt zijn door een dienst die aan de individuele heffingsplichtige in zijn belang wordt verleend, en niet in het belang van de gemeenschap. Bovendien moet er een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie: bij gemis van een zodanige verhouding zou de retributie haar vergoedend karakter verliezen en van fiscale aard worden. Het is meer bepaald dat vergoedend karakter en het vereiste van de redelijke verhouding tussen de gepresteerde dienst en de gevorderde retributie, die verantwoordt dat het vaststellen van het bedrag van de retributie aan de uitvoerende macht wordt opgedragen."

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Madame M.-L. WILLOT-THOMAS,
Mevrouw

président de chambre,
kamervoorzitter,

Messieurs P. VANDERNOOT,
de Heren J. JAUMOTTE,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

Madame C. GIGOT,
Mevrouw

greffier,
griffier.

La note du Bureau de coordination a été présentée par M. Y. CHAUFFOUREAUX, référendaire adjoint.

De nota van het Coördinatiebureau werd uitgebracht door de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendaris.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J. JAUMOTTE.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS