ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.931/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Travaux publics, du Transport, de la Lutte contre l'incendie et de l'Aide médicale urgente et le Ministre de l'Environnement et de la Politique de l'eau, de la Conservation de la nature, de la Propreté publique et du Commerce extérieur de la Région Bruxelles-Capitale, le 29 septembre 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale "relatif à l'application d'un plan de déplacements aux organismes de droit public ou privé occupant plus de deux cents personnes sur un même site", a donné le 20 octobre 2003 l'avis suivant :

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.931/4

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 29 september 2003 door de Minister van Openbare Werken, Vervoer, Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp en de Minister van Leefmilieu en Waterbeleid, Natuurbehoud, Openbare Netheid, en Buitenlandse Handel van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering "betreffende de toepassing van een vervoersplan op privaat- of publiekrechtelijke instellingen die op dezelfde plaats meer dan tweehonderd werknemers tewerkstellen", heeft op 20 oktober 2003 het volgende advies gegeven :

FONDEMENT LÉGAL

Observations générales

1. Le projet prévoit l'intervention d'une "cellule de suivi" qui est un "Comité d'accompagnement mixte AED. - Institut, chargé du suivi et de l'évaluation des plans de déplacements" (article 2, 3°). Plus précisément, la cellule de suivi est chargée :

1° de réceptionner le document et le plan d'action transmis par l'entreprise et d'en accuser réception (article 3, alinéas 2, 3, 6 et 8);

2° de communiquer ce document et ce plan d'action aux communes concernées en les invitant à formuler leurs observations (article 3, alinéas 4 et 9);

3° d'envoyer à l'entreprise un avis sur le document transmis et au ministre et à l'entreprise un avis sur le plan - comprenant une évaluation de l'efficacité - (article 3, alinéas 5 et 10);

4° de fournir une aide aux entreprises (article 4);

5° de vérifier l'exécution, l'évaluation et l'actualisation annuelle du plan d'action par l'entreprise ainsi que le traitement, par cette dernière, des plaintes relatives à ce plan (article 5).

2. L'article 19, alinéa 6, de l'ordonnance du 25 mars 1999 relative à l'évaluation et l'amélioration de la qualité de l'air ambiant dispose que le plan "est transmis à l'Institut (c'est-à-dire l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement) pour évaluation et diffusion dans le cadre du rapport sur la qualité de l'air ambiant inclus dans le rapport sur l'état de l'environnement". Cette disposition ne contient aucune habilitation, l'arrêté en projet étant la mise en oeuvre du pouvoir général d'exécution des ordonnances [(1)].

---

(1) Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

Le projet ne peut transférer à la "cellule de suivi", dont l'ordonnance du 25 mars 1999 précitée ne prévoit nullement la création, les compétences que celle-ci attribue directement à l'Institut.

3. L'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement, organisme d'intérêt public de catégorie A, a été créé par l'arrêté royal du 8 mars 1989, confirmé par l'article 41 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles; il dispose de la personnalité juridique en vertu de l'article 1er, § 1er, de l'arrêté royal précité.

Le Gouvernement peut, en sa qualité d'organe de gestion de l'Institut, créer au sein de l'Institut des comités ou des commissions pour autant qu'ils soient propres à celui-ci. La création d'un organe hybride "administration - organisme d'intérêt public" porte atteinte à l'autonomie qui est reconnue à l'Institut.

En effet, sur son administration, le Gouvernement exerce un pouvoir hiérarchique alors que l'autonomie de l'organisme d'intérêt public est assortie de modes particuliers de contrôle ou de tutelle fixés par la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public.

L'ensemble du texte de l'avant-projet sera revu à la lumière de cette observation.

Observations particulières

Article 1er

Cet article est inutile et sera omis. Le projet étant un arrêté d'exécution de l'article 19 de l'ordonnance du 25 mars 1999 précité, il va de soi qu'il concerne, comme le mentionne l'alinéa 1er de cet article, les "organismes de droit public ou privé occupant plus de deux cents personnes sur un même site (qui ont l'obligation de mettre) en place un plan de déplacements relatif à ce site".

.../...

Article 2

1. Il n'y a pas lieu de définir le mot "Institut" qui est déjà défini dans l'ordonnance du 25 mars 1999 précitée.

2. Il n'y a pas lieu de s'écarter des termes employés dans l'ordonnance du 25 mars 1999 précitée et de mentionner des "entreprises" au lieu des "organismes" et des "travailleurs" au lieu des "personnes occupées"ou du "personnel".

Pour la même raison de conformité avec l'ordonnance du 25 mars 1999 précitée, la notion, contenue au 4°, d'un "ensemble de sièges d'activités dont les entrées principales sont distantes de moins de 500 mètres par le trajet à pied le plus direct" doit être présentée comme étant une précision de la notion de "site" contenue dans l'ordonnance.

3. Le 6°, alinéa 2, précise comment "la moyenne des travailleurs occupés" est calculée. Or, ni l'article 19 de l'ordonnance, ni le projet ne font état de "la moyenne des travailleurs occupés". La section de législation, n'aperçoit donc pas l'utilité de l'alinéa 2.

En outre, le Conseil d'État se demande si, pour le secteur public, le critère retenu - à savoir le nombre de travailleurs pris en compte pour (et non "par") la création de conseils d'entreprises et de comités pour la prévention et la protection du travail - seront appliqués par analogie ou s'il convient d'appliquer d'autres critères.

Article 3

1. Conformément aux règles de légistique, il convient de diviser l'article 3 en trois paragraphes, le premier correspondant à l'alinéa 1er, le deuxième correspondant aux dispositions relatives à la "1ère phase" (alinéas 2 à 5) et le troisième correspondant aux dispositions relatives à la "2ème phase" (alinéas 6 à 11).

2. Le détail du contenu du plan de déplacements doit correspondre davantage tant à la structure qu'à la terminologie de l'article 19 de l'ordonnance du 25 mars 1999 précitée.

3. Dans la phrase introductive de l'alinéa 2, devenant le paragraphe 2, alinéa 1er, conformément à la version néerlandaise du projet, il y a lieu d'écrire "à l'aide notamment des outils méthodologiques" et non "à l'appui notamment des outils méthodologiques".

4. La première phase de l'élaboration du plan de déplacements est calculée à partir de "l'entrée en vigueur du présent arrêté".

Il y a lieu de préciser à partir de quand seront calculées les différentes phases du plan de déplacements pour les entreprises créées après l'entrée en vigueur de l'arrêté.

5. L'alinéa 2, 1°, devenant le paragraphe 2, alinéa 1er, 1°, mentionne "une analyse des déplacements des personnes, sans que les travailleurs (...) (2) puissent être personnellement identifiés".

Même si les renseignements à fournir concernant les tiers (clients, fournisseurs, etc.) sont moins précis que ceux concernant le personnel, puisqu'il s'agit seulement d'une "estimation du nombre de visiteurs et de leurs origines et destinations", il ne serait pas inutile de prévoir également qu'ils ne peuvent être personnellement identifiés.

(2) Le "ne" figurant dans le projet doit être omis.

Observations finales

1. L'article 19, dernier alinéa, de l'ordonnance du 25 mars 1999 précitée dispose que "Le plan de déplacement est réactualisé chaque année".

Le projet reste en défaut de préciser les modalités de la réactualisation du plan de déplacement par l'entreprise.

2. Le texte néerlandais du projet est rédigé de manière assez brouillonne et devrait être réécrit avec beaucoup plus de soin.

RECHTSGROND

Algemene opmerkingen

1. Bij het ontwerp wordt een rol weggelegd voor een "opvolgingscel", dit is een "gemengd BUV-BIM begeleidingscomité dat belast is met het opvolgen en beoordelen van de vervoersplannen" (artikel 2, 3°). Meer in het bijzonder is de opvolgingscel (beter : voortgangscel) ermee belast :

1° het door het bedrijf overgezonden document en actieplan in ontvangst te nemen en de ontvangst ervan te melden (artikel 3, tweede, derde, zesde en achtste lid);

2° dit document en actieplan te bezorgen aan de betrokken gemeenten met het verzoek hun opmerkingen kenbaar te maken (artikel 3, vierde en negende lid);

3° aan het bedrijf een advies uit te brengen over het toegezonden document en aan de Minister en het bedrijf een advies over het plan, met een beoordeling van de doeltreffendheid ervan (artikel 3, vijfde en tiende lid);

4° de bedrijven bij te staan (artikel 4);

5° toe te zien op de tenuitvoerlegging van het actieplan, de beoordeling en de jaarlijkse bijwerking van het vervoerplan door het bedrijf, alsook op de behandeling door dat bedrijf van de klachten met betrekking tot het vervoerplan (artikel 5);

2. Artikel 19, zesde lid, van de ordonnantie van 25 maart 1999 betreffende de beoordeling en de verbetering van de luchtkwaliteit bepaalt dat "het (vervoerplan) (...) aan het instituut (dit wil zeggen het Brussels Instituut voor Milieubeheer) (wordt) voorgelegd voor beoordeling en verspreiding in het kader van het verslag over de luchtkwaliteit dat in het verslag over de toestand van het leefmilieu wordt opgenomen". Deze bepaling bevat geen enkele machtiging, zodat het ontworpen besluit de

tenuitvoerlegging vormt van de algemene bevoegdheid inzake de uitvoering van de ordonnanties [(1)].

Het ontwerp mag aan de voortgangscel, waarvan de voormelde ordonnantie van 25 maart 1999 geenszins in de oprichting voorziet, niet de bevoegdheden overdragen die deze ordonnantie rechtstreeks aan het Instituut toekent.

3. Het Brussels Instituut voor Milieubeheer, een instelling van openbaar nut van categorie A, is opgericht bij koninklijk besluit van 8 maart 1989, bekrachtigd bij artikel 41 van de wet van 16 juni 1989 houdende diverse institutionele hervormingen; het bezit rechtspersoonlijkheid overeenkomstig artikel 1, § 1, van het voornoemde koninklijk besluit.

De Regering kan, in haar hoedanigheid van beheersorgaan van het Instituut, bij het Instituut comités of commissies oprichten voorzover die uitsluitend daarop betrokken zijn. De oprichting van een tweeslachtig orgaan "overheidsbestuur-instelling van openbaar nut" doet afbreuk aan de autonomie die aan het Instituut is toegekend.

De Regering oefent immers over haar bestuur een hiërarchische bevoegdheid uit, terwijl aan de autonomie van de instelling van openbaar nut bijzondere regels inzake controle of toezicht verbonden zijn die bepaald worden bij de wet van 16 maart 1954 betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut.

Geheel de tekst van het voorontwerp dient te worden herzien in het licht van deze opmerking.

---

(1) Artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, van toepassing verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bij artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 1

Dit artikel is overbodig en dient te vervallen. Aangezien het ontwerp een besluit tot uitvoering van artikel 19 van de voormelde ordonnantie van 25 maart 1999 is, heeft het vanzelfsprekend, zoals in het eerste lid van dit artikel wordt vermeld, betrekking op "de privaat- of publiekrechtelijke instellingen die op dezelfde plaats meer dan tweehonderd werknemers tewerkstellen", en die "voor de desbetreffende plaats een vervoerplan" moeten vastleggen.

Artikel 2

1. Het woord "Instituut" hoeft niet te worden omschreven. Het is reeds gedefinieerd in de voornoemde ordonnantie van 25 maart 1999.

2. Er is geen reden om af te wijken van de bewoordingen die worden gebruikt in de voormelde ordonnantie van 25 maart 1999 en de woorden "bedrijf" in plaats van "instelling" en "werknemers" in plaats van "personen" of "personeel" te bezigen.

Om dezelfde reden van gelijkvormigheid met de voormelde ordonnantie van 25 maart 1999, dient het in onderdeel 4° vervatte begrip "een geheel van activiteitenzetels waarvan de hoofdingangen rechtstreeks te voet, minder dan 500 meter van elkaar verwijderd zijn" te worden voorgesteld als een verduidelijking van het begrip "plaats" dat voorkomt in de ordonnantie.

3. Onderdeel 6°, tweede lid, bepaalt hoe "het gemiddelde aantal in dienst genomen werknemers" wordt berekend. Noch artikel 19 van de ordonnantie, noch het ontwerp maken echter gewag van "het gemiddelde aantal in dienst genomen werknemers". De afdeling Wetgeving ziet derhalve niet in wat het nut is van het tweede lid.

De Raad van State vraagt zich bovendien af of voor de publiekrechtelijke instellingen het gekozen criterium - te weten het in aanmerking genomen aantal werknemers bij het instellen van ondernemingsraden en comités voor preventie en arbeidsbescherming - bij analogie zal worden toegepast dan wel of andere criteria dienen te worden toegepast.

Artikel 3

1. Overeenkomstig de regels van de wetgevingstechniek dient artikel 3 te worden ingedeeld in drie paragrafen, waarbij de eerste overeenstemt met het eerste lid, de tweede met de bepalingen betreffende "Fase 1" (tweede tot vijfde lid) en de derde met de bepalingen betreffende "Fase 2" (zesde tot elfde lid).

2. De gedetailleerde opgaaf van de inhoud van het vervoerplan dient beter in overeenstemming te worden gebracht met zowel de structuur als de terminologie van artikel 19 van de voormelde ordonnantie van 25 maart 1999.

3. In de inleidende zin van het tweede lid, dat paragraaf 2, eerste lid, wordt, dient in overeenstemming met de Nederlandse versie van het ontwerp te worden geschreven "à l'aide notamment des outils méthodologiques" en niet "à l'appui notamment des outils méthodologiques".

4. De eerste fase van het vervoerplan gaat in na "de inwerkingtreding van dit besluit".

Er dient te worden gepreciseerd vanaf wanneer de verschillende fasen van het vervoerplan dienen in te gaan voor de bedrijven die worden opgericht na de inwerkingtreding van het besluit.

5. In het tweede lid, 1°, dat paragraaf 2, eerste lid, 1°, wordt, wordt gewag gemaakt van "een analyse van de verplaatsingen van de personen, dit zonder persoonlijke herkenning van de werknemer".

Zelfs indien de te verstrekken inlichtingen betreffende derden (klanten, leveranciers, enz.) minder precies zijn dan die betreffende het personeel, aangezien het alleen gaat om een "raming van het aantal bezoekers met hun herkomst en bestemming", is het niet zonder nut eveneens te bepalen dat ze niet bij name mogen worden genoemd.

Slotopmerkingen

1. Artikel 19, laatste lid, van de voormelde ordonnantie van 25 maart 1999 bepaalt : "Het vervoerplan wordt jaarlijks bijgewerkt".

In het ontwerp wordt niet gepreciseerd op welke manier het onderneming het vervoerplan bijwerkt.

2. De Nederlandse tekst van het ontwerp is vrij slordig geredigeerd en zou zorgvuldig moeten worden herschreven.

La chambre était composée de

Madame Mevrouw	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre, kamervoorzitter,
Messieurs de Heren	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État, staatsraden,
Madame Mevrouw	C. GIGOT,	greffier, griffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

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

De kamer was samengesteld uit

Het verslag werd uitgebracht door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRÉSIDENT - DE VOORZITTER,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS