

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 37.610/2/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre de la Mobilité, le 6 août 2004, d'une demande d'avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant la façon dont les informations pour la banque de données concernant les déplacements entre le domicile et le lieu du travail sont recueillies", a donné le 12 août 2004 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, inséré par la loi du 4 août 1996 et modifié par la loi du 2 avril 2003, 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 :

"Het verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat zowel de wijze waarop de gegevens zullen worden opgevraagd, als de voorwaarden voor het bekomen van inlichtingen vanwege de databank, ten laatste op 1 september 2004 definitief moeten vastliggen om toe te laten de databank van dit complexe e-government project tijdig operationeel te krijgen."

*

* *

Le Conseil d'État, section de législation, se limite, conformément à l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Article 1^{er} et annexes

L'arrêté ministériel en projet, en son préambule, se donne pour base juridique "les articles 161 jusque 170 de la loi-programme du 8 avril 2003 relative à la collecte de données concernant le(s) déplacements des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail " (lire : loi-programme du 8 avril 2003) ainsi que "l'arrêté royal du 16 mai 2003 portant l'exécution des articles 161 jusque 170 de la loi-programme du 8 avril 2003 relative à la collecte de données concernant les déplacements de travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail, notamment l'article 2, 1° alinéa" (lire : arrêté royal du 16 mai 2003 d'exécution du chapitre XI de la loi-programme du 8 avril 2003 relatif à la collecte de données concernant les déplacements des travailleurs entre leur domicile et leur lieu de travail, notamment l'article 2, alinéa 1^{er}).

.../...

Aucune de ces dispositions n'habilite les ministres qui ont dans leurs attributions la Mobilité et les Transports, l'Emploi, la Défense, la Fonction publique et la Réforme de l'administration, à compléter la collecte des renseignements visés dans la loi et dans l'arrêté royal précités, par des renseignements complémentaires que les employeurs sont invités à fournir sur une base volontaire.

En effet, l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal se borne à attribuer aux ministres précités le pouvoir de définir conjointement les modèles selon lesquels les renseignements énumérés dans l'arrêté royal seront "repris" sur support informatique pour chaque entreprise.

À défaut pour les auteurs du projet de pouvoir indiquer dans le préambule de l'arrêté ministériel en projet quelle serait la base légale justifiant l'établissement d'un document mixte, ajoutant, à une demande de renseignements obligatoires, un questionnaire facultatif, le modèle de "questionnaire d'enquête" annexé à l'arrêté ministériel sera corrigé pour en supprimer la partie facultative.

Dans l'éventualité où cette base légale serait déterminée, la section de législation du Conseil d'État croit utile d'attirer l'attention des auteurs du projet sur le fait que le tableau portant le n° 6 n'est pas véritablement facultatif, contrairement à ce qu'indiquent les instructions générales jointes à l'arrêté ministériel en projet; en effet, le littéra f de l'article 2 de l'arrêté royal du 16 mai 2003 impose que ce tableau soit complété, le cas échéant, par la simple mention : "pas de problèmes".

Article 3

La section de législation du Conseil d'État n'aperçoit pas le fondement légal de la disposition.

Observations finales

1. L'arrêté ministériel vise tantôt des entreprises, tantôt des organismes, tantôt des sociétés. Il emploie également le concept d'unité d'établissement.

.../...

La loi vise les lieux de travail et les sites. L'arrêté royal parle d'entreprise et d'entité.

Ces variations nuisent à la sécurité juridique, même si elles peuvent en partie se comprendre ⁽¹⁾.

2. D'une manière générale, la qualité linguistique de la version française du projet est particulièrement déficiente. Le texte sera revu.

⁽¹⁾ Selon les explications fournies au Conseil d'État par le délégué du ministre, "la terminologie qui est utilisée à l'article 3, où il est fait mention de l'unité d'établissement, provient de l'article 2, 6°, de la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une banque - carrefour des entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets - entreprises agréées et portant diverses dispositions (M.B. du 5 février 2003) dans lequel l'unité d'établissement est définie comme : «lieu d'activité, géographiquement identifiable par une adresse, où s'exerce au moins une activité de l'entreprise ou à partir duquel elle est exercée».

Il nous semblait utile d'utiliser ce concept, puisque nous devons travailler avec les données disponibles à la BCE, afin de rendre opérationnelle la notion «site» qui est utilisée à l'article 162, 2° alinéa de la loi-programme du 8 avril 2003".

La chambre était composée de

Messieurs	J. MESSINNE,	président de chambre,
	P. HANSE,	conseillers d'État,
	P. VANDERNOOT,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

J. MESSINNE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.610/2/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede vakantiekamer, op 6 augustus 2004 door de Minister van Mobiliteit verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende vaststelling van de wijze waarop de gegevens ten behoeve van de databank inzake woon - werkverkeer worden opgevraagd", heeft op 12 augustus 2004 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 4 augustus 1996 en gewijzigd bij de wet van 2 april 2003, 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 :

"Het verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door de omstandigheid dat zowel de wijze waarop de gegevens zullen worden opgevraagd, als de voorwaarden voor het bekomen van inlichtingen vanwege de databank, ten laatste op 1 september 2004 definitief moeten vastliggen om toe te laten de databank van dit complexe e-government project tijdig operationeel te krijgen."

*
* *

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beperkt zich overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State 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.

Het aldus onderzochte ontwerp geeft geen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Artikel 1 en bijlagen

In de aanhef van het ontworpen ministerieel besluit worden als rechtsgrond opgegeven "de artikelen 161 tot 170 van de programmawet van 8 april 2003 betreffende de verzameling van gegevens over de verplaatsingen van werknemers tussen hun woon- en werkplaats" (lees : programmawet van 8 april 2003), alsmede "het koninklijk besluit van 16 mei 2003 houdende de uitvoering van de artikelen 161 tot 170 van de programmawet van 8 april 2003 betreffende de inzameling van gegevens over het woon-werkverkeer van werknemers, inzonderheid artikel 2, 1° lid" (lees : koninklijk besluit van

.../...

16 mei 2003 houdende de uitvoering van hoofdstuk XI van de programmawet van 8 april 2003 betreffende de verzameling van gegevens over de woon-werkverplaatsingen van werknemers, inzonderheid [op] artikel 2, eerste lid).

Geen enkele van die bepalingen machtigt de ministers bevoegd inzake Mobiliteit en Vervoer, inzake Werk, inzake Landsverdediging, inzake Ambtenarenzaken en inzake de Modernisering van de Openbare Besturen de verzameling van gegevens bedoeld in de voornoemde wet en in het voornoemde koninklijk besluit aan te vullen met bijkomende inlichtingen die de werknemers verzocht worden op vrijwillige basis te verstrekken.

Artikel 2, eerste lid, van het koninklijk besluit beperkt zich immers ertoe aan de voornoemde ministers de bevoegdheid te verlenen om gezamenlijk de modellen vast te stellen volgens welke de inlichtingen opgesomd in het koninklijk besluit voor ieder bedrijf op een informatiedrager zullen worden geplaatst.

Voorzover de stellers van het ontwerp in de aanhef van het ontworpen ministerieel besluit niet hebben opgegeven wat de rechtsgrond is voor het opmaken van een tweeledig document, waarin de aanvraag om verplicht mee te delen inlichtingen aangevuld wordt met een facultatieve vragenlijst, moet het model van "enquêteformulier" gevoegd bij het ministerieel besluit worden aangepast, waarbij het facultatieve gedeelte wordt geschrapt.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State acht het nuttig de stellers van het ontwerp erop te wijzen dat ingeval die rechtsgrond wordt bepaald, tabel nr. 6 niet echt facultatief is, in tegenstelling tot wat wordt aangegeven in de algemene richtlijnen gevoegd bij het ontworpen koninklijk besluit; artikel 2, f, van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 schrijft immers voor dat die tabel aangevuld moet worden, in voorkomend geval met de enkele vermelding "geen problemen".

Artikel 3

De afdeling Wetgeving van de Raad van State ziet niet in wat de rechtsgrond is van deze bepaling.

.../...

Slotopmerkingen

1. Het ministerieel besluit betreft nu eens bedrijven, en dan weer instellingen. Ook het begrip "vestigingseenheden" (lees : vestigingseenheden) komt erin voor.

In de wet is sprake van werkplaatsen en plaatsen van tewerkstelling enerzijds, en van vestigingen anderzijds, terwijl in het koninklijk besluit sprake is van ondernemingen en bedrijven enerzijds, en van interne eenheden anderzijds.

Die varianten doen afbreuk aan de rechtszekerheid, ook al zijn ze ten dele begrijpelijk ⁽¹⁾.

2. De Franse lezing van het ontwerp is uit taalkundig oogpunt zeer gebrekkelijk gesteld. De tekst moet worden herzien.

⁽¹⁾ De gemachtigde van de minister heeft aan de Raad van State de volgende uitleg verstrekt :Selon les explications fournies au Conseil d'État par le délégué du ministre, "la terminologie qui est utilisée à l'article 3, où il est fait mention de l'unité d'établissement, provient de l'article 2, 6°, de la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une banque - carrefour des entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets - entreprises agréées et portant diverses dispositions (M.B. du 5 février 2003) dans lequel l'unité d'établissement est définie comme : «lieu d'activité, géographiquement identifiable par une adresse, où s'exerce au moins une activité de l'entreprise ou à partir duquel elle est exercée».

Il nous semblait utile d'utiliser ce concept, puisque nous devons travailler avec les données disponibles à la BCE, afin de rendre opérationnelle la notion «site» qui est utilisée à l'article 162, 2° alinéa de la loi-programme du 8 avril 2003".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. MESSINNE,	kamervoorzitter,
	P. HANSE,	staatsraden,
	P. VANDERNOOT,	
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. J. REGNIER, eerste auditeur-afdelingschoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. R. ANDERSEN, voorzitter van de Raad van State.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

C. GIGOT

J. MESSINNE