



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.579/1
van 11 oktober 2019

avis 66.579/1
du 11 octobre 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'houdende vaststelling
van het model van de
legitimatiekaart van de
personeelsleden van de
Federale Overheidsdienst
Economie, K.M.O.,
Middenstand en Energie belast
met het uitvoeren van
controles'

un projet d'arrêté royal
'établissant le modèle de la
carte de légitimation des
membres du personnel du
Service Public Fédéral
Economie, P.M.E., Classes
moyennes et Energie mandatés
pour effectuer des contrôles'

Op 13 september 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende vaststelling van het model van de legitimatiekaart van de personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie belast met het uitvoeren van controles’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 oktober 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 oktober 2019.

*

Le 13 septembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Economie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal ‘établissant le modèle de la carte de légitimation des membres du personnel du Service Public Fédéral Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie mandatés pour effectuer des contrôles’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 3 octobre 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Cedric JENART, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 octobre 2019.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. 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 ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. In het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit wordt de directeur-generaal van elke inspectiedienst van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie opgedragen om een legitimatiekaart te bezorgen aan de personeelsleden die belast zijn met het uitvoeren van controles (artikel 1). Bovendien strekt het ontwerp ertoe om het model van deze legitimatiekaarten vast te stellen (artikelen 2 tot 4) en om de Voorzitter van het Directiecomité van dezelfde Federale Overheidsdienst ermee te belasten om de regels te bepalen die moeten worden gevolgd bij verlies, diefstal en beschadiging van de legitimatiekaart en bij het verlaten van het departement door het personeelslid of wanneer dit verandert van functie (artikel 5).

De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die tot op heden is vervat in het ministerieel besluit van 17 maart 2009¹ waarvan artikel 6 van het ontwerp de opheffing beoogt. Er wordt bepaald dat verwijzingen naar dat ministerieel besluit die voorkomen in de bestaande uitvoeringsbesluiten worden geacht te verwijzen naar de nieuwe regeling zoals die in het ontwerp is opgenomen (artikel 7).

4. Het voorwerp van het ontwerp bestaat niet uit het regelen van de controles waarmee de betrokken personeelsleden zijn belast, maar betreft integendeel de intern-bestuurlijke regeling van het gebruik van de legitimatiekaart naar aanleiding van de uitoefening van de desbetreffende controles door de personeelsleden in kwestie. Aldus begrepen is de ontworpen regeling een zaak van bestuurlijke organisatie waarvoor rechtsgrond kan worden gevonden in de artikelen 37 en 107 van de Grondwet.

¹ Ministerieel besluit van 17 maart 2009 'tot vaststelling van het model van de legitimatiekaart van de personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie'.

VORMVEREISTEN

5. Het valt niet uit te sluiten dat de toepassing van de bepalingen van het ontwerp betreffende de technische vereisten voor de aanmaak van de legitimatiekaart en de vervanging ervan kosten met zich brengen.² Om die reden zou het ontworpen koninklijk besluit alsnog aan het advies van de Inspecteur van Financiën moeten worden onderworpen en voor akkoord dienen te worden voorgelegd aan de Minister van Begroting.

6. Het model van legitimatiekaart, zoals weergegeven in de bijlage bij het ontwerp, bevat vermeldingen in het Nederlands, het Frans en het Duits. Deze regeling lijkt derhalve een “zaak van algemene aard” uit te maken die de toepassing van de gecoördineerde wetten van 18 juli 1966 ‘op het gebruik van de talen in bestuurszaken’ betreft en die om die reden met toepassing van artikel 61, § 2, van die wetten eveneens nog om advies aan de Vaste Commissie voor Taaltoezicht zal moeten worden voorgelegd.

7. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het nakomen van de *sub* 5 en 6 vermelde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de aldus gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

8. Het opschrift maakt slechts melding van een deel van wat het ontwerp regelt. Het refereert enkel aan de vaststelling van het model van de legitimatiekaart, terwijl het ontwerp ook bepalingen bevat die onder meer de afgifte, het verlies, de diefstal of de beschadiging van de legitimatiekaart betreffen. Teneinde het opschrift beter te laten aansluiten bij de inhoud van het ontwerp kan worden overwogen om dit te redigeren als volgt:

“Koninklijk besluit betreffende de legitimatiekaart van de personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie belast met het uitvoeren van controles”.

² Het door de gemachtigde aangehaalde gegeven volgens hetwelk het ontwerp betrekking zou hebben op een reeds bestaande legitimatiekaart staat er niet noodzakelijk aan in de weg dat de ontworpen regeling een financiële weerslag kan hebben.

Artikel 3

9. In de vermeldingen die worden weergegeven in artikel 3, § 2, 1°, van het ontwerp en in de daarmee overeenstemmende onderdelen van de bijlage, komen in de Nederlandse tekst telkens de woorden “ten dienste van de FOD Economie” voor, terwijl in de Franse tekst wordt geschreven “au nom du SPF Economie”. Beide teksten zouden op dit punt beter op elkaar moeten worden afgestemd. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling om in de Nederlandse tekst telkens de zinsnede “namens de FOD Economie” te gebruiken.

10. In samenspraak met de gemachtigde worden in de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 3, § 2, 2°, van het ontwerp, de woorden “een vak voor de handtekening” het best vervangen door de woorden “een vak met de handtekening”, waardoor tevens een grotere overeenstemming met de Franse tekst tot stand wordt gebracht.

Artikel 4

11. Aan het einde van artikel 4 van het ontwerp is de verwijzing naar “de taal van de houder” te algemeen. Beter is het om te opteren voor een meer afgebakende verwijzing zoals “de taalrol van de houder”.

Artikel 7

12. Artikel 7 van het ontwerp luidt:

“De bestaande uitvoeringsbesluiten die verwijzen naar het ministerieel besluit van 17 maart 2009 tot vaststelling van het model van de legitimatiekaart van de personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, worden geacht te verwijzen naar dit besluit”.

Het procedé dat wordt gehanteerd in de aangehaalde bepaling strookt niet met de vereisten van transparantie en toegankelijkheid van de regelgeving. Elk van de beoogde besluiten zou daarentegen uitdrukkelijk, door afzonderlijke wijzigingen, dienen te worden aangepast.³ Van de burgers kan immers redelijkerwijze niet verwacht worden dat zij bij het consulteren van besluiten ook rekening houden met in andere teksten opgenomen autonome bepalingen die de betrokken besluiten impliciet wijzigen.

³ De gemachtigde verantwoordde de gehanteerde werkwijze door erop te wijzen dat de stellers op die manier zeker willen zijn dat geen enkel uitvoeringsbesluit over het hoofd wordt gezien. Dergelijke verantwoording wakkert evenwel precies het vermoeden aan dat het voor de rechtsonderhorige in de praktijk moeilijk kan uitvallen om elk uitvoeringsbesluit tot het ontworpen besluit terug te leiden.

Bijlage

13. Aangezien het blijkt dat de bedoeling is om de drie modellen van legitimatiekaart in één enkele bijlage samen te voegen, late men deze voorafgaan door de vermelding “Bijlage” (“Annexe”) in plaats van “Bijlagen” (“Annexes”).

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

2. Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait qu'en raison de la démission du Gouvernement, la compétence de celui-ci se trouve limitée à l'expédition des affaires courantes. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien de la compétence ainsi limitée, 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.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

3. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis charge le directeur général de chaque service d'inspection du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie de délivrer une carte de légitimation aux membres du personnel chargés d'effectuer des contrôles (article 1^{er}). En outre, il vise à établir le modèle desdites cartes de légitimation (articles 2 à 4) et à charger le Président du Comité de direction du même Service public fédéral de fixer les règles à suivre en cas de perte, vol et détérioration de la carte de légitimation et lorsque l'agent quitte le département ou change de fonction (article 5).

La réglementation en projet est appelée à se substituer à celle contenue à ce jour dans l'arrêté ministériel du 17 mars 2009¹, dont l'article 6 du projet vise l'abrogation. Il est prévu que les références à cet arrêté ministériel figurant dans les arrêtés d'exécution existants sont présumées viser la nouvelle réglementation telle qu'elle est portée par le projet (article 7).

4. Le projet n'a pas vocation à régler les contrôles dont sont chargés les membres du personnel concernés, mais vise au contraire à régler, sur le plan administratif interne, l'utilisation de la carte de légitimation dans le cadre de l'exercice des contrôles concernés par les membres du personnel en question. Interprétée en ce sens, la réglementation en projet relève de l'organisation administrative pour laquelle un fondement juridique peut être trouvé dans les articles 37 et 107 de la Constitution.

¹ Arrêté ministériel du 17 mars 2009 'établissant le modèle de carte de légitimation des agents du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie'.

FORMALITÉS

5. Il n'est pas exclu que l'application des dispositions du projet concernant les exigences techniques liées à l'établissement de la carte de légitimation et à son remplacement entraîne des coûts². C'est pourquoi l'arrêté royal en projet devrait encore être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord du Ministre du Budget.

6. Le modèle de carte de légitimation, reproduit dans l'annexe de l'arrêté, contient des mentions en langue française, néerlandaise et allemande. Cette réglementation semble dès lors constituer une « affaire d'ordre général » qui concerne l'application des lois coordonnées du 18 juillet 1966 'sur l'emploi des langues en matière administrative' et qui, pour cette raison, devra également encore être soumise à l'avis de la Commission permanente de contrôle linguistique, en application de l'article 61, § 2, de ces lois.

7. Si l'accomplissement des formalités mentionnées aux points 5 et 6 devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions ainsi modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

8. L'intitulé ne mentionne qu'une partie de ce que règle le projet. Il fait uniquement référence à l'établissement du modèle de carte de légitimation, alors que le projet contient également des dispositions concernant notamment la délivrance, la perte, le vol ou la détérioration de la carte de légitimation. Afin de rendre l'intitulé plus conforme à la teneur du projet, on pourrait envisager de le rédiger comme suit :

« Arrêté royal relatif à la carte de légitimation des membres du personnel du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie chargés d'effectuer des contrôles ».

Article 3

9. Dans les mentions reproduites à l'article 3, § 2, 1^o, du projet et dans les subdivisions correspondantes de l'annexe, le texte français fait état de « au nom du SPF Économie » alors que le texte néerlandais fait chaque fois mention des mots « ten dienste van de FOD Economie ». Les deux textes devraient être mieux harmonisés sur ce point. Selon le délégué, l'intention est d'utiliser dans le texte néerlandais chaque fois le membre de phrase « namens de FOD Economie ».

² La circonstance invoquée par le délégué, selon laquelle le projet concernerait une carte de légitimation déjà existante, n'empêche pas nécessairement que la réglementation en projet puisse avoir un impact financier.

10. En accord avec le délégué, mieux vaudrait remplacer dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 3, § 2, 2°, du projet les mots « een vak voor de handtekening » par les mots « een vak met de handtekening », ce qui assurerait également une meilleure concordance avec le texte français.

Article 4

11. À la fin de l'article 4 du projet, la référence à « la langue du titulaire » est trop générale. Il est préférable d'opter pour une référence mieux délimitée comme « le rôle linguistique du titulaire ».

Article 7

12. L'article 7 du projet s'énonce comme suit :

« Les arrêtés d'exécution existants qui font référence à l'arrêté ministériel du 17 mars 2009 établissant le modèle de carte de légitimation des membres du personnel du Service [p]ublic [f]édéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie, sont présumés faire référence au présent arrêté ».

Le procédé employé dans la disposition citée va à l'encontre des exigences de transparence et d'accessibilité de la réglementation. Au contraire, chaque arrêté visé devrait être adapté expressément, au moyen de modifications distinctes³. En effet, on ne peut raisonnablement pas attendre des citoyens que, lorsqu'ils consultent des arrêtés, ils tiennent également compte de dispositions autonomes inscrites dans d'autres textes, qui modifient implicitement les arrêtés concernés.

Annexe

13. Dès lors que l'intention est manifestement de fusionner les trois modèles de carte de légitimation en une annexe unique, on fera précéder celle-ci par la mention « Annexe » (« Bijlage ») au lieu de « Annexes » (« Bijlagen »).

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

³ Le délégué a justifié le procédé utilisé en soulignant que, ce faisant, les auteurs veulent être certains qu'aucun arrêté d'exécution ne soit perdu de vue. Toutefois, pareille justification fait précisément naître la présomption que dans la pratique, il peut s'avérer compliqué pour le justiciable de mettre en relation chaque arrêté d'exécution avec l'arrêté en projet.