



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.581/1
van 11 oktober 2019

avis 66.581/1
du 11 octobre 2019

over

sur

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot vaststelling van het
model van de legitimatiekaart
van de personeelsleden van de
Belgische
Mededingingsautoriteit belast
met het uitvoeren van
controles'

un projet d'arrêté royal
'établissant le modèle de la
carte de légitimation des
membres du personnel de
l'Autorité Belge de la
Concurrence 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 ‘tot vaststelling van het model van de legitimatiekaart van de personeelsleden van de Belgische Mededingingsautoriteit 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 de l'Autorité Belge de la Concurrence 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 Voorzitter van de Belgische Mededingingsautoriteit opgedragen om een legitimatiekaart te bezorgen aan de personeelsleden die belast zijn met het uitvoeren van controles (artikel 1, eerste lid). Bovendien strekt het ontwerp ertoe om het model van deze legitimatiekaarten vast te stellen (artikelen 1, tweede lid, en 2 tot 4) en om de Voorzitter 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 departement¹ door het personeelslid of wanneer dit verandert van functie (artikel 5).

4. In artikel IV.16, § 1, van het Wetboek van Economisch Recht wordt de Belgische Mededingingsautoriteit omschreven als een overheidsdienst met rechtspersoonlijkheid en beheersautonomie zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, 3°, tweede lid, b), van de wet van 22 mei 2003 'houdende de organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de Federale Staat'. De ontworpen regeling heeft derhalve geen betrekking op een ministerieel departement of een administratieve dienst waarvoor het gebruik van een legitimatiekaart kan worden geregeld op grond van de in het eerste lid van de aanhef vermelde artikelen 37 en 107 van de Grondwet. De ontworpen regeling kan wel worden geacht rechtsgrond te vinden in de algemene bevoegdheid van de Koning om de wetten uit te voeren met toepassing van artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met het voornoemde artikel IV.16, § 1, van het Wetboek van Economisch Recht.

¹ Zie opmerking *sub* 16.

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. 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 en het Frans.² 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 Belgische Mededingingsautoriteit belast met het uitvoeren van controles”.

Aanhef

9. Rekening houdend met wat in dit advies met betrekking tot de rechtsgrond is opgemerkt, vervange men het eerste lid van de aanhef van het ontwerp, waarin wordt verwezen naar de artikelen 37 en 107 van de Grondwet, door de volgende twee leden:

“Gelet op de Grondwet, artikel 108;

² Zie ook de opmerking *sub* 14 met betrekking tot het ontbreken van vermeldingen in de Duitse taal.

Gelet op het Wetboek van Economisch Recht, artikel IV.16, § 1, vervangen bij de wet van 2 mei 2019;”.

10. Indien de stellers van het ontwerp de considerans wensen te behouden in de aanhef dienen zij rekening te houden met het *sub* 9 gedane tekstvoorstel, wat de vermelding van artikel IV.16, § 1, van het Wetboek van Economisch Recht betreft, en met het gegeven dat de bepalingen van boek IV van het voornoemde wetboek zijn vervangen bij de wet van 2 mei 2019³ waardoor de controles waarmee de personeelsleden van de Belgische Mededingingsautoriteit belast zijn voortaan geregeld worden in artikel IV.40 § 2 (opsporing van en vaststelling van inbreuken bij processen-verbaal) en in artikel IV.40 § 3 (huiszoekingen). De verwijzing naar artikel IV.41, § 3, van het Wetboek van Economisch Recht in de considerans van de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp is derhalve niet langer actueel.

Artikel 1

11. Naar analogie van de Nederlandse tekst schrijve men in de Franse tekst van artikel 1, tweede lid, van het ontwerp:

“Cette carte de légitimation est établie conformément au modèle joint en annexe au présent arrêté”.

Artikel 3

12. 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 Belgische Mededingingsautoriteit” voor, terwijl in de Franse tekst wordt geschreven “au nom de l’Autorité belge de la [c]oncurrence”. Beide teksten zouden op dit punt beter op elkaar moeten worden afgestemd.

13. 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

14. Anders dan wat het geval is in een aantal gelijkaardige regelingen betreffende een legitimatiekaart voor personeelsleden van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie en van de Algemene Directie Statistiek⁴ wordt niet voorzien in enige

³ Wet van 2 mei 2019 ‘houdende wijzigingen van boek I ‘Definities’, van boek XV ‘Rechtshandhaving’ en vervanging van boek IV ‘Bescherming van de mededinging’ van het Wetboek van economisch recht’.

⁴ Zie respectievelijk de gelijktijdig met het voorliggende ontwerp om advies voorgelegde ontwerpen van koninklijk besluit ‘houdende vaststelling van het model van de legitimatiekaart van de personeelsleden van de Federale

vermelding in de Duitse taal. Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Er bestaan bijzondere regels inzake het taalgebruik bij het voeren van het onderzoek en het nemen van beslissingen door de Belgische Mededingingsautoriteit (zie artikel IV.92 WER). Deze regels garanderen o.m. dat natuurlijke personen worden ondervraagd en verklaringen afleggen in de door hen gekozen taal (desgevallend het Duits) en voor zover onderdelen van een voorstel van beslissing betrekking hebben op een natuurlijke persoon worden zij overgemaakt volgens de taalkeuze van die persoon (desgevallend het Duits). Er is anderzijds niet voorzien in bijzondere regels inzake de taal van legitimatiebewijzen. In de praktijk worden de vermeldingen in de legitimatiebewijzen die ingevolge het ontwerp een vertaling behoeven, gesteld in het Nederlands met een vertaling in het Frans en vice versa.”

Uit de aangehaalde toelichting volgt dat de wetgever het gebruik van het Duits heeft geregeld in de loop van het onderzoeks- en beslissingsproces. Vraag is derhalve of niet ook in Duitse vermeldingen moet worden voorzien, wat de legitimatiekaarten betreft, ook al vormt deze aangelegenheid niet het voorwerp van een uitdrukkelijke wettelijke regeling.

15. 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 5

16. Naar analogie van wat in artikel 1 van het ontwerp het geval is, wordt in artikel 5 wellicht bedoeld op de “Voorzitter van de Belgische Mededingingsautoriteit” in plaats van op de “Voorzitter van het Directiecomité van de Belgische Mededingingsautoriteit”. Voorts rijst de vraag of aan het einde van artikel 5 wel van “het departement” moet worden melding gemaakt en of niet beter wordt geëxpliciteerd dat het geval wordt beoogd waarin het personeelslid de Belgische Mededingingsautoriteit verlaat. Er werd in dit advies immers al op gewezen dat deze laatste niet kan worden gelijkgesteld met een ministerieel departement.

Bijlage

17. Aangezien het blijkbaar de bedoeling is om de twee 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 Président de l'Autorité belge de la concurrence de délivrer une carte de légitimation aux membres du personnel chargés d'effectuer des contrôles (article 1^{er}, alinéa 1^{er}). En outre, le projet vise à établir le modèle desdites cartes de légitimation (articles 1^{er}, alinéa 2, et 2 à 4) et à charger le Président 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 ¹ ou change de fonction (article 5).

4. L'article IV.16, § 1^{er}, du Code de droit économique définit l'Autorité belge de la concurrence comme étant un service public doté de la personnalité juridique et d'une autonomie de gestion visées à l'article 2, alinéa 1^{er}, 3^o, alinéa 2, b), de la loi du 22 mai 2003 'portant organisation du budget et de la comptabilité de l'État fédéral'. La réglementation en projet ne concerne dès lors pas un département ministériel ou un service administratif pour lequel l'utilisation d'une carte de légitimation peut être réglée sur la base des articles 37 et 107 de la Constitution, mentionnés dans le premier alinéa du préambule. La réglementation en projet peut néanmoins être réputée trouver un fondement juridique dans le pouvoir général du Roi d'exécuter les lois en application de l'article 108 de la Constitution, combiné avec l'article IV.16, § 1^{er}, précité, du Code de droit économique.

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 coûts. C'est pourquoi l'arrêté royal en projet devrait encore être soumis à l'avis de l'Inspecteur des Finances et être soumis à l'accord du Ministre du Budget.

¹ Voir l'observation formulée au point 16.

6. Le modèle de carte de légitimation, reproduit dans l'annexe de l'arrêté en projet, contient des mentions en langue française et néerlandaise². 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 de l'Autorité belge de la concurrence chargés d'effectuer des contrôles ».

Préambule

9. Compte tenu des observations que le présent avis formule à propos du fondement juridique, on remplacera le premier alinéa du préambule du projet, qui vise les articles 37 et 107 de la Constitution, par les deux alinéas suivants :

« Vu la Constitution, l'article 108;

« Vu le Code de droit économique, l'article VII.16, § 1^{er}, remplacé par la loi du 2 mai 2019; ».

10. Si les auteurs du projet souhaitent maintenir le considérant dans le préambule, ils doivent tenir compte de la proposition de texte formulée au point 9, en ce qui concerne la mention de l'article IV.16, § 1^{er}, du Code de droit économique, et du fait que les dispositions du livre IV du code précité ont été remplacées par la loi du 2 mai 2019³, de sorte que les contrôles dont sont chargés les membres du personnel de l'Autorité belge de la concurrence soient désormais réglés à

² Voir également l'observation formulée au point 14 en ce qui concerne l'absence de mentions en langue allemande.

³ Loi du 2 mai 2019 'portant modifications du livre I^{er} 'Définitions', du livre XV 'Application de la loi' et remplacement du livre IV 'Protection de la concurrence' du Code de droit économique'.

l'article IV.40, § 2, (recherche des infractions et constatation de celles-ci par des procès-verbaux) et à l'article IV.40, § 3 (perquisitions). La référence à l'article IV.41, § 3, du Code de droit économique figurant dans le considérant du préambule du projet soumis pour avis n'est dès lors plus actuelle.

Article 1^{er}

11. Par analogie avec le texte néerlandais, on écrira dans le texte français de l'article 1^{er}, alinéa 2, du projet :

« Cette carte de légitimation est établie conformément au modèle joint en annexe au présent arrêté ».

Article 3

12. 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 de l'Autorité belge de la [c]oncurrence » alors que le texte néerlandais fait chaque fois mention des mots « ten dienste van de Belgische Mededingingsautoriteit ». Les deux textes devraient être mieux harmonisés sur ce point.

13. En accord avec le délégué, mieux vaudrait remplacer dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 3, § 2, 2^o, 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

14. Contrairement à un certain nombre de réglementations analogues relatives à une carte de légitimation des membres du personnel du Service public fédéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie et de la Direction générale Statistique ⁴, il n'est prévu aucune mention en langue allemande. Invité à donner des précisions à ce sujet, le délégué a communiqué ce qui suit :

« Er bestaan bijzondere regels inzake het taalgebruik bij het voeren van het onderzoek en het nemen van beslissingen door de Belgische Mededingingsautoriteit (zie artikel IV.92 WER). Deze regels garanderen o.m. dat natuurlijke personen worden ondervraagd en verklaringen afleggen in de door hen gekozen taal (desgevallend het Duits) en voor zover onderdelen van een voorstel van beslissing betrekking hebben op een

⁴ Voir respectivement les projets d'arrêté royaux 'établissant le modèle de la carte de légitimation des membres du personnel du Service [p]ublic [f]édéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie mandatés pour effectuer des contrôles' (66.579/1) et 'établissant le modèle de la carte de légitimation des membres du personnel chargés de la collecte d'informations statistiques pour la Direction générale Statistique – Statistics Belgium du Service [p]ublic [f]édéral Économie, PME, Classes moyennes et Énergie' (66.580/1), soumis pour avis en même temps que le projet à l'examen.

natuurlijke persoon worden zij overgemaakt volgens de taalkeuze van die persoon (desgevallend het Duits). Er is anderzijds niet voorzien in bijzondere regels inzake de taal van legitimatiebewijzen. In de praktijk worden de vermeldingen in de legitimatiebewijzen die ingevolge het ontwerp een vertaling behoeven, gesteld in het Nederlands met een vertaling in het Frans en vice versa ».

Il ressort des explications précitées que le législateur a réglé l'emploi de l'allemand au cours de la procédure d'instruction et de décision. La question se pose dès lors de savoir s'il ne faut pas également prévoir des mentions en langue allemande, en ce qui concerne les cartes de légitimation, même si cette matière ne fait pas l'objet d'un dispositif législatif explicite.

15. 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 5

16. Par analogie avec l'article 1^{er} du projet, l'article 5 vise probablement le « Président de l'Autorité belge de la concurrence » au lieu du « Président du Comité de direction de l'Autorité belge de la concurrence ». La question se pose en outre de savoir si, à la fin de l'article 5, il faut cependant mentionner « le département », et s'il ne vaudrait pas mieux préciser que l'on vise le cas où le membre du personnel quitte l'Autorité belge de la concurrence. En effet, le présent avis a déjà observé que cette dernière ne peut pas être assimilée à un département ministériel.

Annexe

17. Dès lors que l'intention est manifestement de fusionner les deux 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