

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 19 december 1997 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over :

1° een ontwerp van koninklijk besluit "ter uitvoering van de voorschriften betreffende de ambtshalve voorgeschreven statistische verplichtingen" (L. 27.241/1),

2° een ontwerp van ministerieel besluit "houdende delegatie van de bevoegdheid ter aanstelling van de commissaris belast met de ambtshalve uitvoering van de statistische verplichtingen" (L. 27.242/1),

heeft op 3 december 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 19 décembre 1997, d'une demande d'avis sur :

1° un projet d'arrêté royal "d'exécution des prescriptions relatives à l'exécution d'office des obligations statistiques" (L. 27.241/1),

2° un projet d'arrêté ministériel "déléguant le pouvoir de désigner le commissaire chargé de l'exécution d'office des obligations statistiques" (L. 27.242/1),

a donné le 3 décembre 1998 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN DE ONTWERPEN

1. Op grond van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek kan de Koning doen overgaan tot statistische onderzoeken betreffende de demografische, economische en sociale toestand van het land, een gemeenschap of een gewest.

Om de verplichtingen die in dat verband rusten op de tellingplichtigen af te dwingen, voorziet de voornoemde wet niet alleen in strafsancties (artikel 22), maar ook in de mogelijkheid de voorschriften van de wet en haar uitvoeringsbesluiten, waaraan de tellingplichtigen weigeren zich te onderwerpen, op kosten van de overtreders ambtshalve door de zorg van de overheid te laten uitvoeren (artikel 20, eerste lid). Te dien einde wijst de bevoegde minister een commissaris aan uit de personeelsleden van het Nationaal Instituut voor de Statistiek en zo nodig de deskundigen en de ambtenaren die zijn gelast de commissaris bij te staan (artikel 20, tweede lid). De Koning stelt nadere regels betreffende die uitvoering van ambtswege en bepaalt de kosten ten laste van de overtreders (artikel 21).

2. Het voorliggende ontwerp van koninklijk besluit ter uitvoering van de voorschriften betreffende de ambtshalve voorgeschreven statistische verplichtingen (L. 27.241/1) strekt tot uitvoering van laatstgenoemde bepaling. Het ontwerp omschrijft wanneer de aangever in gebreke blijft (artikel 1), voorziet in een procedure van ingebrekestelling (artikel 2), regelt de ambtshalve uitvoering (artikelen 3 tot 5), bepaalt de kosten van die uitvoering (artikel 6) en regelt de procedure tot invordering van die kosten (artikel 7).

.../...

Het ontwerp vindt, in zijn geheel genomen, rechtsgrond in het hoger vermelde artikel 21 van de wet van 4 juli 1962.

Zulks is evenwel niet het geval met artikel 3, dat aan de directeur-generaal van het Nationaal Instituut voor de Statistiek of de (door hem) gedelegeerde ambtenaar de bevoegdheid verleent om een commissaris aan te wijzen of met een administratieve opdracht uit te zenden. Artikel 21 van de wet van 4 juli 1962 kan hiertoe geen rechtsgrond verschaffen aangezien het krachtens artikel 20, tweede lid, van die wet de bevoegde minister is die een commissaris aanduidt uit de personeelsleden van het Nationaal Instituut voor de Statistiek. Bijgevolg is de Koning niet bevoegd om te bepalen dat die aanduiding wordt overgelaten aan de directeur-generaal van het Nationaal Instituut voor de Statistiek of aan de door hem gedelegeerde ambtenaar.

3. Het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit houdende delegatie van de bevoegdheid ter aanstelling van de commissaris belast met de ambtshalve uitvoering van de statistische verplichtingen (L. 27.242/1) delegeert aan de directeur-generaal van het Nationaal Instituut voor de Statistiek of, indien hij afwezig is, aan in het ontworpen besluit nominatim aangeduide ambtenaren, de bevoegdheid om, onder de "aangestelde beambten" van het Nationaal Instituut voor de Statistiek, de commissarissen aan te duiden die zijn belast met de ambtshalve uitvoering van de statistische verplichtingen, alsmede de ambtenaren en "experts" die hen moeten bijstaan.

.../...

Zoals er reeds in de vorige opmerking op werd gewezen, vereist artikel 20, tweede lid, van de wet van 4 juli 1962 echter dat de bevoegde minister zelf zowel de commissaris aanduidt die tot de ambtshalve uitvoering zal overgaan, als, indien nodig, de ambtenaren of deskundigen die hem hierbij kunnen bijstaan. Dat artikel laat geen subdelegatie van die bevoegdheid toe, zodat het ontwerp L. 27.242/1 zoals het is geredigeerd, de nodige rechtsgrond ontbeert.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP L. 27.241/1

VORMVEREISTEN

Noch uit de aanhef van het ontwerp, noch uit de adviesaanvraag, noch uit enig ander stuk blijkt dat het ontwerp om advies is voorgelegd aan de inspectie van financiën en voor akkoord aan de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort. De gemachtigde ambtenaar kon evenmin het bedoelde advies of akkoord voorleggen.

Het ontwerp heeft nochtans duidelijk een weerslag op de ontvangsten van de federale overheid. In artikel 6 ervan worden immers de kosten omschreven die met toepassing van de artikelen 20 en 21 van de wet van 4 juli 1962 ten laste kunnen worden gelegd van de overtreders van de voorschriften van die wet of haar uitvoeringsbesluiten. Hieruit volgt dat het ontwerp met toepassing van de artikelen 5 en 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole om

.../...

advies aan de inspectie van financiën en om akkoord aan de minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort, had moeten worden voorgelegd.

Het huidige advies wordt dan ook slechts uitgebracht onder het uitdrukkelijke voorbehoud dat aan die vormvereisten is voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

De Nederlandse en de Franse tekst van het opschrift stemmen niet overeen. Gelet op de inhoud van het ontwerp zal wellicht de Nederlandse tekst aan de Franse tekst moeten worden aangepast.

Aanhef

1. Zoals hoger reeds werd opgemerkt, kan alleen artikel 21 van de wet van 4 juli 1962 tot rechtsgrond van het ontworpen koninklijk besluit strekken. Men schrappe derhalve in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 20 van die wet.

2. Men verwijze in de aanhef tevens naar het advies van de inspectie van financiën en naar het akkoord van de Minister van Begroting.

.../...

Artikel 1

1. Men vermeldde in de eerste volzin van artikel 1 de datum van de wet betreffende de openbare statistiek, met name "4 juli 1962".

2. Men vervange in de tweede volzin van het artikel, conform de in artikel 20 van de wet van 4 juli 1962 gebruikte terminologie, in de Nederlandse tekst het woord "aangever" door het woord "tellingplichtige" en in de Franse tekst het woord "déclarant" door "assujetti". Dezelfde opmerking geldt telkens wanneer in het ontworpen besluit de woorden "aangever" en "déclarant" worden gebruikt.

3. Men vervange in de Nederlandse tekst van dezelfde tweede zin het woord "duidelijk" door "kennelijk".

Artikel 2

1. Omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om te preciseren dat de termijn van 21 dagen waarvan sprake is in het artikel, 21 "kalenderdagen" bedraagt.

2. Men schrijve na het derde streepje van het eerste lid "toekenning van een laatste termijn van 21 kalenderdagen om aan de verplichtingen te voldoen".

.../...

3. Men schrijve na het vierde streepje van het eerste lid "informatie betreffende de procedure van ambtshalve uitvoering (tekst van de artikelen 20 en 21 van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek) en betreffende de kosten van deze procedure".

4. In het tweede lid zou omwille van de rechtszekerheid moeten worden aangegeven vanaf wanneer de erin bedoelde termijn van 21 (kalender)dagen begint te lopen.

Bovendien redigere men de tweede volzin van dat lid als volgt :

"Indien de tellingplichtige binnen deze termijn niet aan zijn verplichtingen heeft voldaan, wordt hij geacht te weigeren aan zijn verplichtingen te voldoen".

Artikel 3

Rekening houdend met punt 2 van de opmerkingen betreffende de strekking en de rechtsgrond van het ontworpen besluit, dient het artikel te vervallen.

Artikel 4

1. Men voege na de woorden "De machtiging om de lokalen te betreden" de woorden "bedoeld in artikel 19, derde lid, van de voornoemde wet van 4 juli 1962" toe.

.../...

2. Men vervange de woorden "die voor de betrokken lokalen territoriaal bevoegd is" door de woorden "in wiens ambtsgebied de betrokken lokalen zijn gelegen".

3. Men vervange in de Nederlandse tekst het woord "bijgevoegde" door de woorden "als bijlage opgenomen".

Artikel 5

1. Men late artikel 5 als volgt aanvangen : "Diegene op wie de ambtshalve uitvoering betrekking heeft, is verplicht ...".

2. Men schrijve, conform de redactie van artikel 19, tweede lid, van de wet van 4 juli 1962, in de Nederlandse tekst "voor te leggen" in plaats van "te overhandigen" en om de Franse tekst "produire au" in de plaats van "mettre à la disposition du".

Artikel 6

1. Men vervange in de Nederlandse tekst het woord "onkosten" door "kosten". Dezelfde opmerking geldt voor artikel 7.

2. Men vervange in het 2° het woord "experts" door "deskundigen".

3. Het 3° bepaalt de dossierkosten per uitvoering van ambtswege op 10.000 frank voor natuurlijke personen en op 30.000 frank voor rechtspersonen. De vraag rijst of het aldus gemaakte onderscheid vanuit het oogpunt van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie op een aanvaardbare grondslag berust.

Artikel 7

Ter wille van de duidelijkheid, precisere men ook hier dat de tien dagen waarbinnen de kosten moeten worden vereffend, tien kalenderdagen zijn.

Artikel 8

Artikel 8 wijkt af van de normale regel betreffende de inwerkingtreding van besluiten. Tenzij hiervoor een reden bestaat, dient artikel 8 te worden geschrapt.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP L. 27.242/1

Er wordt verwezen naar punt 3 van de opmerkingen betreffende de strekking en de rechtsgrond van de ontwerpen.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DES PROJETS

1. En vertu de la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique, le Roi peut faire procéder à des investigations statistiques sur la situation démographique, économique et sociale du pays, d'une communauté ou d'une région.

Afin de faire respecter les obligations qui incombent à cet égard aux assujettis, la loi précitée prévoit non seulement des sanctions pénales (article 22), mais également la possibilité de faire exécuter d'office les prescriptions de la loi et de ses arrêtés d'exécution auxquelles les assujettis refusent de se soumettre, par les soins de l'autorité et aux frais des contrevenants (article 20, alinéa 1er). Le ministre compétent désigne à cette fin un commissaire parmi les agents de l'Institut national de statistique et, s'il y a lieu, les experts et les fonctionnaires chargés d'assister le commissaire (article 20, alinéa 2). Le Roi précise les modalités de cette exécution d'office et définit les frais incombant aux contrevenants (article 21).

2. Le projet d'arrêté royal d'exécution des prescriptions relatives à l'exécution d'office des obligations statistiques (L. 27.241/1), qui est à l'examen, vise à l'exécution de la disposition précitée. Le projet définit les situations dans lesquelles il y a défaillance du déclarant (article 1er), prévoit une procédure de mise en demeure (article 2), régit l'exécution d'office (articles 3 à 5), fixe les frais liés à cette exécution

.../...

(article 6) et règle la procédure de recouvrement de ces frais (article 7).

Le projet trouve, dans son ensemble, son fondement légal dans l'article 21 susmentionné de la loi du 4 juillet 1962.

Ce n'est cependant pas le cas de l'article 3 qui confère au directeur général de l'Institut national de statistique ou au fonctionnaire délégué (par lui) le pouvoir de désigner un commissaire ou de détacher ce dernier par ordre de mission administratif. L'article 21 de la loi du 4 juillet 1962 ne peut y procurer de fondement légal étant donné qu'en vertu de l'article 20, alinéa 2, de ladite loi, c'est au ministre compétent qu'il appartient de désigner un commissaire parmi les agents de l'Institut national de statistique. Le Roi n'est dès lors pas compétent pour disposer que cette désignation est laissée aux soins du directeur général de l'Institut national de statistique ou du fonctionnaire qu'il délègue.

3. Le projet d'arrêté ministériel, déléguant le pouvoir de désigner le commissaire chargé de l'exécution d'office des obligations statistiques (L. 27.242/1), à l'examen, délègue au directeur général de l'Institut national de statistique ou, en son absence, aux fonctionnaires nommément mentionnés dans l'arrêté en projet le pouvoir de désigner, parmi les agents de l'Institut national de statistique, les commissaires chargés de l'exécution d'office des obligations statistiques ainsi que les fonctionnaires et experts chargés de les assister.

.../...

Ainsi qu'il a déjà été souligné dans l'observation précédente, l'article 20, alinéa 2, de la loi du 4 juillet 1962 requiert cependant que le ministre compétent désigne lui-même à la fois le commissaire qui procédera à l'exécution d'office et, s'il y a lieu, les fonctionnaires ou experts qui peuvent l'assister dans cette tâche. Cet article n'autorise pas de subdélégation de ce pouvoir, de sorte que le fondement légal nécessaire fait défaut au projet L. 27.242/1, tel qu'il est rédigé.

EXAMEN DU PROJET L. 27.241/1

FORMALITES

Il ne se déduit ni du préambule du projet, ni de la demande d'avis, ni d'aucune autre pièce que le projet a été soumis pour avis à l'inspection des finances et pour accord au ministre qui a le budget dans ses attributions. Le fonctionnaire délégué n'a pas pu davantage produire l'avis ou l'accord visé.

Le projet affecte pourtant clairement les recettes de l'autorité fédérale. L'article 6 de celui-ci définit en effet les frais qui, en application des articles 20 et 21 de la loi du 4 juillet 1962, peuvent être mis à charge des contrevenants aux prescriptions de cette loi ou de ses arrêtés d'exécution. Il en résulte qu'en application des articles 5 et 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le projet aurait dû être soumis pour avis à l'inspection des finances

.../...

et pour accord au ministre qui a le budget dans ses attributions.

C'est dès lors uniquement sous la réserve expresse de l'accomplissement de ces formalités que le présent avis est rendu.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

Les textes français et néerlandais de l'intitulé ne concordent pas. Eu égard à la teneur du projet, il conviendra sans doute d'adapter le texte néerlandais au texte français.

Préambule

1. Ainsi qu'il a déjà été observé plus haut, seul l'article 21 de la loi du 4 juillet 1962 peut procurer un fondement légal à l'arrêté royal en projet. On supprimera dès lors, au premier alinéa du préambule, la référence à l'article 20 de cette loi.

2. Dans le préambule, il convient de faire référence également à l'avis de l'inspection des finances et à l'accord du Ministre du Budget.

.../...

Article 1er

1. Dans la première phrase de l'article 1er, il conviendrait de mentionner la date de la loi relative à la statistique publique, à savoir "4 juillet 1962".

2. Dans la deuxième phrase de l'article, on remplacera, conformément à la terminologie utilisée à l'article 20 de la loi du 4 juillet 1962, dans le texte français, le mot "déclarant" par "assujetti", et dans le texte néerlandais, le mot "aangever" par le mot "tellingplichtige". La même remarque vaut pour chaque occurrence des mots "déclarant" et "aangever" dans l'arrêté en projet.

3. Dans le texte néerlandais de cette même deuxième phrase, on remplacera le mot "duidelijk" par "kennelijk".

Article 2

1. Pour des raisons de sécurité juridique, il est recommandé de préciser que le délai de 21 jours dont il est question dans l'article, est un délai de 21 "jours civils".

2. On écrira après le troisième tiret de l'alinéa 1er "octroi d'un dernier délai de 21 jours civils en vue de remplir les obligations".

.../...

3. Après le quatrième tiret de l'alinéa 1er, on écrira "informations relatives à la procédure d'exécution d'office (texte des articles 20 et 21 de la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique) et aux coûts de cette procédure".

4. A l'alinéa 2, il conviendrait, pour des raisons de sécurité juridique, de préciser à partir de quand le délai visé de 21 jours (civils) prend cours.

En outre, on rédigera la deuxième phrase de cet alinéa comme suit :

"Si l'assujetti n'a pas exécuté ses obligations dans ce délai, il est réputé refuser d'exécuter ses obligations".

Article 3

Compte tenu du point 2 des observations relatives à la portée et au fondement légal de l'arrêté en projet, il y a lieu d'omettre l'article.

Article 4

1. Après les mots "L'autorisation de pénétrer dans les locaux", il conviendrait d'ajouter les mots "visée à l'article 19, alinéa 3, de la loi précitée du 4 juillet 1962".

.../...

2. On remplacera les mots "territorialement compétent à l'égard des locaux concernés" par les mots "dans le ressort duquel se trouvent les locaux concernés".

3. Dans le texte néerlandais, on remplacera le mot "bijgevoegde" par les mots "als bijlage opgenomen".

Article 5

1. Il conviendrait d'énoncer le début de l'article 5 comme suit : "Celui qui fait l'objet de l'exécution d'office, est tenu ...".

2. Conformément à la rédaction de l'article 19, alinéa 2, de la loi du 4 juillet 1962, on écrira dans le texte français "produire au" au lieu de "mettre à la disposition de" et, dans le texte néerlandais, "voor te leggen" au lieu de "te overhandigen".

Article 6

1. Dans le texte néerlandais, il conviendrait de remplacer le mot "onkosten" par "kosten". La même remarque vaut pour l'article 7.

2. Dans le texte néerlandais du 2°, on remplacera le mot "experts" par "deskundigen".

.../...

3. Le 3° fixe les frais de dossier par exécution d'office à 10.000 francs pour les personnes physiques et à 30.000 francs pour les personnes morales. La question se pose de savoir si la distinction ainsi établie repose sur une base acceptable du point de vue du principe constitutionnel de l'égalité et de la non-discrimination.

Article 7

Dans un souci de clarté, il conviendra également de préciser que les dix jours dans lesquels les frais doivent être acquittés, sont dix jours civils.

Article 8

L'article 8 déroge à la règle normale en matière d'entrée en vigueur des arrêtés. L'article 8 sera supprimé, à moins que cette dérogation ne soit justifiée.

EXAMEN DU PROJET L. 27.242/1

On se référera au point 3 des observations relatives à la portée et au fondement légal des projets.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

D. VERBIEST,

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
J. SMETS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

G. SCHRANS,
A. SPRUYT,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw
Madame

A. BECKERS,

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. W. PAS, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. W. PAS, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

D. VERBIEST