

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 32.060/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 32.060/1/V

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 26 juli 2001 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot organisatie van de algemene socio-economische enquête van het jaar 2001", heeft op 6 september 2001 het volgende advies gegeven :

LE CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Economie, le 26 juillet 2001, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "organisant l'enquête socio-économique générale de l'année 2001", a donné le 6 septembre 2001 l'avis suivant :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de organisatie te regelen van een algemene socio-economische enquête die plaatsvindt in 2001. De Koning vindt rechtsgrond daartoe in, eensdeels, een aantal artikelen van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek en, anderdeels, de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

In hoofdstuk I van het ontwerp (“Organisatie van de enquête”) geeft de Koning uitvoering aan de opdrachten en maakt Hij gebruik van de bevoegdheden die Hem zijn verleend in de artikelen 9, 10, 16, 21 en 24ter, van de wet van 4 juli 1962.

Voor de bepalingen van hoofdstuk II van het ontwerp (“Beheer van de enquête”), die de werking en de inrichting van het Nationaal Instituut en de Hoge Raad voor de Statistiek betreffen, kan rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet.

2. Geen van de onder 1 vermelde grondwets- en wetsartikelen biedt rechtsgrond voor artikel 10 van het ontwerp dat bepaalt dat, alvorens in functie te treden, de enquêteurs in handen van de directeur-generaal van het Nationaal Instituut voor de Statistiek een eed afleggen, waarvan de formule in de betrokken bepaling wordt vastgesteld.

Luidens artikel 192 van de Grondwet kan geen eed worden opgelegd dan krachtens de wet en stelt deze laatste de formule ervan vast. Bij gebreke van een wettelijke machtiging aan de Koning om in een verplichte eedaflegging te voorzien ten aanzien van de betrokken enquêteurs en gelet op het gegeven dat de eedformule in artikel 10 van het ontwerp wordt vastgesteld, moet worden opgemerkt dat het betrokken artikel 10 niet verenigbaar is met artikel 192 van de Grondwet. Dat artikel dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

3. Er is evenmin een voldoende rechtsgrond voor artikel 9, § 3, van het ontwerp. Luidens die bepaling wordt aan de referentiepersoon in het huishouden een boete van 125 EUR (lees : euro) per formulier opgelegd indien het huishouden weigert een antwoord te geven aan de enquêteur. De Koning is evenwel niet bevoegd om af te wijken van de sanctieregeling die in artikel 22 van de wet van 4 juli 1962 is opgenomen ¹. Artikel 9, § 3, van het ontwerp moet derhalve vervallen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Rekening houdend met hetgeen is opgemerkt bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, vervange men het eerste lid van de aanhef door de volgende twee leden :

“Gelet op de artikelen 37 en 107, tweede lid, van de Grondwet;

Gelet op de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek, inzonderheid op artikel 9, vervangen bij de wet van 2 januari 2001, op artikel 10, vervangen bij de wet van 1 augustus 1985, op artikel 16, gewijzigd bij de wet van 1 augustus 1985, op artikel 21 en op artikel 24ter, ingevoegd bij de wet van 1 augustus 1985;”.

2. Rekening houdend met de meest recente wetgevingstechnische voorschriften passe men de redactie van het vierde lid van de aanhef - dat het vijfde lid dient te worden - in de Nederlandse tekst aan als volgt :

“Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 14 juni 2001;”.

¹ Artikel 22, eerste lid, 1°, van de wet van 4 juli 1962 straft met een geldboete van 26 frank tot 10.000 frank hij die krachtens die wet en de uitvoeringsbesluiten ervan gehouden is inlichtingen te verstrekken en de gestelde verplichtingen niet nakomt.

3. Eveneens gelet op die voorschriften redigere men het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State als volgt :

“Gelet op het advies 32.060/1/V van de Raad van State, gegeven op 6 september 2001;”.

Artikelen 1 en 2

1. Artikel 2 van het ontwerp bevat een aantal definities en dient logischerwijze aan de algemene bepaling van artikel 1 van het ontwerp vooraf te gaan.

2. In artikel 1 van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, worden de woorden “..., verder “de enquête” genoemd”, ...” en “..., verder het NIS genoemd, ...” beter geschrapt. In de plaats ervan kan het nieuwe artikel 1 met daarin de definities worden aangevuld met een omschrijving van “de enquête” en “het NIS”.

Artikel 3

1. De indeling van een artikel in paragrafen is niet verantwoord wanneer elke paragraaf slechts uit één lid bestaat en de indeling in paragrafen niet kan bijdragen tot een grotere toegankelijkheid en leesbaarheid ervan. Dat is niet het geval als elke paragraaf slechts uit één lid bestaat. De paragraafsgewijze indeling van artikel 3 van het ontwerp dient bijgevolg te vervallen.

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij de artikelen 6 en 9 van het ontwerp.

2. Artikel 3, § 1 (lees : artikel 3, eerste lid), van het ontwerp maakt een uitzondering voor “diegenen die behoren tot categorieën die eventueel door de Minister worden vrijgesteld”. Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering zou die

uitzondering vooral bedoeld zijn om personen met een diplomatieke status te kunnen vrijstellen van het invullen van de enquête. Die bedoeling blijkt niet uit de tekst van het ontwerp. Zoals artikel 3, § 1, van het ontwerp immers is geredigeerd, volgt eruit een algemene bevoegdheid voor de Minister om om het even welke “categorie” van personen vrij te stellen van de verplichting om respondent te zijn. Dergelijke delegatie van bevoegdheid is door haar onbepaald karakter te algemeen om toelaatbaar te zijn, temeer daar delegaties aan een minister enkel betrekking kunnen hebben op maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard. Op zijn minst zouden in de tekst van het ontwerp criteria moeten worden weergegeven op grond waarvan de minister de beoogde vrijstelling kan verlenen.

Artikel 4

De opsomming van variabelen in artikel 4, 1°, 2° en 3°, van het ontwerp is naar het zeggen van de gemachtigde van de regering niet-limitatief. Zulks kan wellicht duidelijker tot uiting worden gebracht in de Nederlandse tekst van het ontwerp door het woord “inzonderheid” telkens te vervangen door de woorden “onder meer”.

Artikel 5

Men vervange in de Nederlandse tekst van artikel 5, § 2, van het ontwerp het woord “voordracht” door het woord “voorstel”. Tevens kunnen de woorden “van dit besluit” worden geschrapt.

Artikelen 6 en 7

1. Er mede mee rekening houdend dat het niet tijdig toesturen van de ingevulde telformulieren aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek blijkens artikel 6, § 3 (lees : artikel 6, derde lid), van het ontwerp kan aanleiding geven tot “enquêtekosten” (lees : enquêtekosten) voor de huishoudens, verdient het aanbeveling om in het ontwerp in een aangepaste wijze van bekendmaking te voorzien van de verplichting tot

het invullen van de enquêteformulieren en van de in artikel 7 van het ontwerp vermelde mogelijkheid tot het verkrijgen van niet-geïndividualiseerde formulieren.

2. In artikel 6, § 4 (lees : artikel 6, vierde lid), van het ontwerp dient “30 april 2002” in plaats van “31 april 2002” te worden geschreven.

Artikel 9

1. Wat de in artikel 9, § 1 (lees : artikel 9, eerste lid), van het ontwerp beoogde terugvordering van de kosten betreft, moet worden vastgesteld dat deze gebeurt “van de huishoudens”. Vraag is of het ter wille van de werkbaarheid van de ontworpen regeling geen aanbeveling verdient om de terugvordering te laten gebeuren ten aanzien van de referentiepersoon in het huishouden en om de tekst van de betrokken bepaling dienovereenkomstig aan te passen.

2. De hoedanigheid van “kansarm persoon” dient blijkbaar per individu te worden “erkend” door het Nationaal Instituut voor de Statistiek. Het is niet duidelijk of die “erkenning” aan het optreden van de enquêteur zal voorafgaan of niet. Hoe dan ook zijn de criteria die indicatief zijn voor de “kansarmoede” en die in artikel 9, § 2 (lees : artikel 9, tweede lid), van het ontwerp worden opgesomd zodanig algemeen dat terzake een ruime beoordelingsvrijheid wordt gelaten voor het Nationaal Instituut. Het valt te betwijfelen of zulks steeds goed in overeenstemming te brengen zal zijn met de rechtszekerheid.

3. Om de reden vermeld onder 2 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp dient artikel 9, § 3, uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 10

Ook artikel 10 van het ontwerp moet worden weggelaten, rekening houdend met wat is opgemerkt onder 3 van de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp.

Artikel 12

Ter wille van de duidelijkheid schrijve men in artikel 12, § 2, tweede lid, van het ontwerp “De stuurgroep stelt ...”.

Artikel 13

Aangezien de samenstelling van de werkgroep 2001 in artikel 13, tweede lid, van het ontwerp wordt geregeld, is het overbodig om in het eerste lid van dat artikel te bepalen dat de werkgroep “een emanatie” is van de Raad. Dergelijke omschrijving ontbeert trouwens de normatieve draagwijdte die is vereist om in een koninklijk besluit te kunnen worden ingepast.

Artikel 14

In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 14 van het ontwerp schrijve men “ziet toe op de kwaliteit” in plaats van “moet toezien op de kwaliteit”. In een normatieve tekst wordt het woord “moeten” immers beter niet gebruikt, aangezien de verplichting reeds uit de normatieve tekst zelf voortvloeit.

Artikel 16

1. In zoverre artikel 16, eerste lid, van het ontwerp voor het Nationaal Instituut en de Hoge Raad voor de Statistiek de mogelijkheid insluit om tijdelijke personeelsleden onder het stelsel van een arbeidsovereenkomst in dienst te nemen, dient erop te worden toegezien dat de vormvoorschriften die in dat verband worden vermeld in artikel 4 van de wet van 22 juli 1993 houdende bepaalde maatregelen inzake ambtenarenzaken, worden nageleefd (zo dient, onder meer, het aantal personen dat aldus kan

worden tewerkgesteld om aan uitzonderlijke en tijdelijke personeelsbehoeften te voldoen per niveau te worden bepaald in een koninklijk besluit waarover in de Ministerraad overleg is gepleegd. Ook de duur van de tewerkstelling van de betrokkenen dient in een dergelijk koninklijk besluit te worden bepaald).

2. Men passe de redactie van artikel 16, derde lid, van het ontwerp in de Nederlandse tekst aan als volgt :

“Zij voeren hun opdracht in volledige wetenschappelijke onafhankelijkheid uit”.

Artikelen 17 tot 19

1. De artikelen 17, 18 en 19 worden bij voorkeur in een “Hoofdstuk III - Slotbepalingen” ondergebracht.

2. In de Nederlandse tekst van artikel 17 van het ontwerp schrijve men “handtekeningen”.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à régler l'organisation d'une enquête socio-économique générale, qui sera réalisée au cours de l'année 2001. Le Roi trouve le fondement légal requis à cet effet, d'une part, dans un certain nombre d'articles de la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique et, d'autre part, dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

Au chapitre I^{er} du projet ("Organisation de l'enquête"), le Roi met en oeuvre les délégations et fait usage des pouvoirs que Lui confèrent les articles 9, 10, 16, 21 et 24ter, de la loi du 4 juillet 1962.

Les dispositions du chapitre II du projet ("Gestion de l'enquête"), qui concernent le fonctionnement et l'organisation de l'Institut national de statistique et du Conseil supérieur de statistique, peuvent trouver un fondement légal dans les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution.

2. Aucun des articles constitutionnels et légaux, mentionnés au 1, ne procure de fondement légal à l'article 10 du projet qui dispose que, avant d'entrer en fonction, les enquêteurs prêtent, entre les mains du directeur général de l'Institut national de statistique, un serment dont la formule est établie dans la disposition concernée.

Selon l'article 192 de la Constitution, aucun serment ne peut être imposé qu'en vertu de la loi, laquelle en détermine la formule. A défaut d'habilitation légale donnée au Roi, Lui permettant d'imposer une prestation de serment aux enquêteurs concernés et étant donné que l'article 10 du projet établit la formule du serment, il y a lieu de constater que l'article 10 concerné n'est pas compatible avec l'article 192 de la Constitution et doit dès lors être supprimé du projet.

3. L'article 9, § 3, du projet n'a pas non plus de fondement légal suffisant. Selon cette disposition, la personne de référence du ménage s'expose à une amende de 125 EUR (lire : euros) par bulletin si le ménage refuse de répondre à l'enquêteur. Toutefois, le Roi est incompétent pour déroger à la sanction prévue à l'article 22 de la loi du 4 juillet 1962¹. L'article 9, § 3, du projet doit dès lors être omis.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Compte tenu des observations formulées lors de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, on remplacera le premier alinéa du préambule par les deux alinéas suivants :

"Vu les articles 37 et 107, alinéa 2, de la Constitution;

Vu la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique, notamment l'article 9, remplacé par la loi du 2 janvier 2001, l'article 10, remplacé par la loi du 1^{er} août 1985, l'article 16, modifié par la loi du 1^{er} août 1985, l'article 21 et l'article 24ter, inséré par la loi du 1^{er} août 1985;"

2. Compte tenu des règles de légistique les plus récentes, on adaptera dans le texte néerlandais la rédaction du quatrième alinéa du préambule - qui doit devenir le cinquième alinéa - comme suit :

"Gelet op de akkoordbevinding van de Minister van Begroting van 14 juni 2001;"

1

L'article 22, alinéa 1^{er}, 1°, de la loi du 4 juillet 1962 punit d'une amende de 26 francs à 10.000 francs celui qui, en vertu de cette loi et de ses arrêtés d'exécution, est tenu de fournir des renseignements et ne remplit pas les obligations qui lui sont imposées.

3. Eu égard aux mêmes règles, on rédigera l'alinéa du préambule qui fait référence à l'avis du Conseil d'Etat, comme suit :

"Vu l'avis 32.060/1/V du Conseil d'Etat, donné le 6 septembre 2001;".

Articles 1^{er} et 2

1. L'article 2 du projet comporte une série de définitions et doit logiquement précéder la disposition générale que contient l'article 1^{er} du projet.

2. Dans l'article 1^{er} du projet, soumis pour avis, mieux vaudrait supprimer les mots "..., dénommée ci-après "l'enquête", ..." et "..., dénommé ci-après l'INS, ...". En lieu et place, le nouvel article 1^{er}, qui contiendra les définitions, peut être complété par une définition des termes "enquête" et "INS".

Article 3

1. La subdivision d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chaque paragraphe ne comporte qu'un seul alinéa et que la subdivision en paragraphes ne peut contribuer à une meilleure accessibilité ou lisibilité du texte. Ce n'est pas le cas lorsque chaque paragraphe ne comporte qu'un alinéa. Par conséquent, il faut supprimer la subdivision en paragraphes de l'article 3 du projet.

La même observation peut être formulée pour les articles 6 et 9 du projet.

2. L'article 3, § 1^{er} (qui devient l'alinéa 1^{er}), du projet fait une exception pour les personnes "appartenant aux catégories éventuellement exemptées par le Ministre". Selon les déclarations du délégué du gouvernement, cette exception serait surtout destinée à permettre d'exempter de l'enquête les personnes ayant un statut diplomatique. Cette intention ne ressort pas du texte du projet. En effet, dans sa rédaction actuelle, l'article 3, § 1^{er}, du projet, semble accorder au Ministre un pouvoir général d'exempter

.../...

n'importe quelle "catégorie" de personnes de l'obligation d'être répondant. En raison de son caractère imprécis, une telle délégation de pouvoir est trop générale pour pouvoir être admise, d'autant que des délégations à un ministre ne peuvent se rapporter qu'à des mesures d'ordre secondaire ou de détail. A tout le moins, le texte du projet devrait mentionner les critères sur la base desquels le ministre peut attribuer l'exonération visée.

Article 4

Selon les déclarations du délégué du gouvernement, l'énumération de variables à l'article 4, 1°, 2° et 3°, du projet n'est pas limitative. On pourrait le préciser davantage dans le texte néerlandais du projet en remplaçant chaque occurrence du mot "inzonderheid" par les mots "onder meer".

Article 5

Dans le texte néerlandais de l'article 5, § 2, du projet, on remplacera le mot "voordracht" par le mot "voorstel". En outre, les mots "du présent arrêté" peuvent être supprimés.

Articles 6 et 7

1. Etant donné notamment que, selon l'article 6, § 3 (qui devient l'alinéa 3), du projet, l'envoi tardif des bulletins complétés à l'Institut national de statistique peut entraîner des "frais d'enquête" pour les ménages, il est recommandé de prévoir dans le projet une méthode adéquate de publicité de l'obligation de remplir les formulaires d'enquête et de la possibilité, mentionnée à l'article 7 du projet, de se procurer des bulletins non personnalisés.

2. A l'article 6, § 4 (qui devient l'alinéa 4), du projet, il y a lieu d'écrire "30 avril 2002" au lieu de "31 avril 2002".

Article 9

1. En ce qui concerne la récupération des frais, visée à l'article 9, § 1^{er} (qui devient l'alinéa 1^{er}), du projet, il faut constater qu'elle se fait "à charge des ménages". On peut se demander s'il ne serait pas utile, dans un souci d'applicabilité de la réglementation en projet, d'imputer la récupération à la personne de référence du ménage et d'adapter le texte de la disposition concernée en conséquence.

2. La qualité de "personne défavorisée" semble devoir être "reconnue" individuellement par l'Institut national de statistique. Il n'apparaît pas clairement si cette "reconnaissance" précédera ou non l'intervention de l'enquêteur. Quoi qu'il en soit, les critères permettant de déterminer si une personne est "défavorisée", énumérés à l'article 9, § 2 (qui devient l'alinéa 2), du projet, sont si généraux que l'Institut dispose d'une grande liberté d'appréciation en la matière. On peut se demander si cette façon de procéder pourra toujours bien se concilier avec la sécurité juridique.

3. Il y a lieu de supprimer l'article 9, § 3, du projet, pour le motif mentionné au point 2 de l'examen de la portée et du fondement légal du projet.

Article 10

L'article 10 du projet doit lui aussi être supprimé, compte tenu de l'observation formulée au point 3 de l'examen de la portée et du fondement légal du projet.

Article 12

Dans un souci de clarté, on écrira à l'article 12, § 2, alinéa 2, du projet :
"Le comité directeur établit ...".

Article 13

Dès lors que l'article 13, alinéa 2, du projet règle la composition du groupe de travail 2001, il est superflu de préciser à l'alinéa 1^{er} de cet article que le groupe de travail est une "émanation" du Conseil. Cette précision est d'ailleurs dépourvue de la portée normative requise pour qu'elle puisse trouver sa place dans un arrêté royal.

Article 14

Dans le texte néerlandais de la phrase introductive de l'article 14 du projet, on écrira "ziet toe op de kwaliteit" au lieu de "moet toezien op de kwaliteit". En effet, mieux vaut ne pas utiliser le mot "moeten" dans un texte normatif, dès lors que l'obligation découle déjà du texte normatif même.

Article 16

1. Dans la mesure où l'article 16, alinéa 1^{er}, du projet inclut la possibilité pour l'Institut national de statistique et le Conseil supérieur de statistique d'engager du personnel temporaire sous le régime du contrat de travail, il faut veiller à ce que les formalités prévues à cet égard par l'article 4 de la loi du 22 juillet 1993 portant certaines mesures en matière de fonction publique soient remplies. Ainsi, par exemple, le nombre de personnes pouvant être engagées sous ce régime pour répondre à des besoins exceptionnels et temporaires en personnel, est déterminé par niveau dans un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. La durée de l'occupation des intéressés doit également être fixée dans un tel arrêté royal.

.../...

2. Dans le texte néerlandais, on adaptera la rédaction de l'article 16, alinéa 3, du projet, comme suit :

"Zij voeren hun opdracht in volledige wetenschappelijke onafhankelijkheid uit".

Articles 17 à 19

1. Il serait préférable de rassembler les articles 17, 18 et 19 dans un "Chapitre III - Dispositions finales".

2. Dans le texte néerlandais de l'article 17 du projet, on écrira "handtekeningen".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

A. BEIRLAEN,

M. VAN DAMME,

J. SMETS,

H. COUSY,
A. SPRUYT,

G. DE MUNTER,

La chambre était composée de

kamervoorzitter, voorzitter,
président de chambre, président,

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraad,
conseiller d'Etat,

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

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME..

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, adjunct-referendaris..

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

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT,

G. DE MUNTER

A. BEIRLAEN