KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.010/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 4 maart 2003 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende een jaarlijkse enquête naar de structuur van de ondernemingen", heeft op 6 maart 2003 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.010/1

DE LA SECTION DE LEGISLATION
DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 4 mars 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "prescrivant une enquête annuelle sur la structure des entreprises", a donné le 6 mars 2003 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat

> "de ondernemingen voor 1 april 2003 de nodige documenten in hun bezit moeten hebben en onderworpen moeten zijn aan de verplichting om ze in te vullen; dat de afwerking, de materiële voorbereiding en de verzending van die documenten tijd in beslag neemt".

*
* *

Gelet op de korte termijn die de Raad van State, afdeling wetgeving, voor het uitbrengen van zijn advies is toegemeten, heeft deze zich beperkt tot het maken van de volgende opmerkingen.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een jaarlijkse steekproefenquête te organiseren betreffende de structuur van de ondernemingen. Aan deze verplichte enquête worden de ondernemingen onderworpen die door middel van een gestratificeerde steekproef worden gekozen. De enquête wordt uitgevoerd door het Nationaal Instituut voor de Statistiek.

De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in de artikelen van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek die worden opgesomd in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

Niettemin rijst de vraag welke bepaling rechtsgrond biedt voor de verplichting die de Nationale Bank van België wordt opgelegd om de vragenlijsten te bezorgen aan het Nationaal Instituut voor de Statistiek (artikel 7, § 2, van het ontwerp).

De gemachtigde van de regering verstrekte in dat verband de volgende verduidelijking :

> "Le mécanisme visé à l'article 7, § 2, constitue un mécanisme de simplification administrative. Le but est de ne pas contraindre les entreprises à fournir une seconde fois à l'INS des données dont elles sont déjà redevables à la BNB. La transmission des informations recueillies par la BNB à l'INS est ainsi autorisée dans le cadre de la loi statistique".

Rekening houdend met deze verduidelijking verdient het aanbeveling om in de aanhef te refereren aan de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Koning beschikt met toepassing van artikel 108 van de Grondwet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

1. Rekening houdend met wat is opgemerkt bij de bespreking van de strekking en de rechtsgrond van het ontwerp, vulle men de aanhef aan met een nieuw eerste lid, luidend :

"Gelet op artikel 108 van de Grondwet;".

Het huidige eerste lid van de aanhef wordt dan het tweede lid.

2. Het is een regel van goede wetgevingstechniek dat de aanhef van een besluit niet wordt overladen met onnodige vermeldingen. De stellers van het ontwerp doen er goed aan om de aanhef van het om advies voorgelegde ontwerp af te slanken, rekening houdend met dat wetgevingstechnische voorschrift. Bepaalde leden van de aanhef, zoals bijvoorbeeld dat waarin wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 30 januari 2001 tot uitvoering van het Wetboek van de vennootschappen, en de vier leden die er onmiddellijk op volgen, lijken hoe dan ook te moeten worden weggelaten.

3. Luidens artikel 11 van het ontwerp heeft de ontworpen regeling "uitwerking met ingang van 1 januari 2003".

Die bepaling komt er derhalve op neer dat met terugwerkende kracht strafsancties worden ingevoerd (zie artikel 9 van het ontwerp), wat niet verenigbaar is met artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

Daarenboven ziet de Raad van State, afdeling wetgeving, niet de zin van dergelijke terugwerkende kracht, temeer daar de steekproefenquête wordt verricht "in de loop van het tweede kwartaal van elk jaar".

Rekening houdend met wat voorafgaat, dient van het geven van terugwerkende kracht aan de ontworpen regeling te worden afgezien.

_____

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée par la circonstance

> "dat de ondernemingen voor 1 april 2003 de nodige documenten in hun bezit moeten hebben en onderworpen moeten zijn aan de verplichting om ze in te vullen; dat de afwerking, de materiële voorbereiding en de verzending van die documenten tijd in beslag neemt".

*
* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat, section de législation, s'est limité à formuler les observations suivantes.

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à organiser annuellement une enquête de sondage sur la structure des entreprises. Sont soumises à cette enquête obligatoire les entreprises choisies par un sondage stratifié. L'enquête est effectuée par l'Institut national de Statistique.

La réglementation en projet peut être réputée de trouver son fondement légal dans les articles de la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique qui sont énumérés au premier alinéa du préambule du projet.

Néanmoins, on peut se demander quelle disposition procure le fondement légal à l'obligation imposée à la Banque Nationale de Belgique de transmettre les questionnaires à l'Institut national de Statistique (article 7, § 2, du projet).

A ce propos, le délégué du gouvernement a apporté la précision suivante :

> "Le mécanisme visé à l'article 7, § 2, constitue un mécanisme de simplification administrative. Le but est de ne pas contraindre les entreprises à fournir une seconde fois à l'INS des données dont elles sont déjà redevables à la BNB. La transmission des informations recueillies par la BNB à l'INS est ainsi autorisée dans le cadre de la loi statistique".

Compte tenu de cette précision, il est recommandé de faire référence, dans le préambule, au pouvoir général d'exécution dont dispose le Roi en application de l'article 108 de la Constitution.

EXAMEN DU TEXTE

1. Compte tenu des observations formulées lors de l'examen de la portée et du fondement légal du projet, le préambule sera complété par un premier alinéa, nouveau, rédigé comme suit :

"Vu l'article 108 de la Constitution;".

Le premier alinéa actuel du préambule deviendra par conséquent le deuxième alinéa.

2. Conformément à une règle de bonne légistique, le préambule d'un arrêté ne doit pas être surchargé de mentions inutiles. Les auteurs du projet seraient bien avisés de réduire le préambule du projet soumis pour avis compte tenu de cette règle de légistique. Certains alinéas du préambule, comme par exemple celui qui fait référence à l'arrêté royal du 30 janvier 2001 portant exécution du Code des sociétés, et les quatre alinéas qui le suivent immédiatement, semblent, en tous cas, devoir être omis.

3. Selon l'article 11 du projet, le texte en projet "produit ses effets le 1er janvier 2003".

Cette disposition signifie dès lors que des sanctions pénales peuvent être prononcées avec effet rétroactif (voir article 9 du projet), ce qui ne saurait se concilier avec l'article 7 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Par ailleurs, le Conseil d'Etat, section de législation, n'aperçoit pas le sens d'une tel effet rétroactif, d'autant plus que l'enquête de sondage est effectuée "dans le courant du deuxième trimestre de chaque année".

Compte tenu de ce qui précède, il y a lieu de renoncer à faire rétroagir la réglementation en projet.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren Messieurs	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	M. RIGAUX,	assessor van de afdeling wetgeving, assesseur de la section de législation,
Mevrouw Madame	A.-M. GOOSSENS,	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. B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. G. DE BLEECKERE, 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. B. SEUTIN, premier auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. G. DE BLEECKERE, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A.-M. GOOSSENS

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

M. VAN DAMME