KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.490/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 31 mei 2005 door de Minister van Economie verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende algemene regeling van de toelagen en de vergoedingen toegekend aan de enquêteurs belast met de uitvoering van onderzoeken die worden georganiseerd door de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie", heeft op 23 juni 2005 het volgende advies gegeven:

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een algemene regeling vast te stellen inzake de toelagen en de vergoedingen die worden toegekend aan de enquêteurs die onderzoeken uitvoeren die worden georganiseerd door de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie. De ontworpen regeling komt in de plaats van die welke heden is vervat in een aantal koninklijke besluiten waarvan het ontwerp de opheffing beoogt.

Naar het zeggen van de gemachtigde ambtenaar kunnen de in het ontwerp bedoelde onderzoeken worden uitgevoerd door zowel personeelsleden van het Nationaal Instituut voor de Statistiek, als ambtenaren van andere federale overheidsdiensten [1] en personen die geen ambtenaar zijn.

2. In het eerste lid van de aanhef wordt, als rechtsgrond voor de ontworpen regeling, verwezen naar artikel 12 van de wet van 4 juli 1962 betreffende de openbare statistiek. Net zomin als enige andere bepaling van de betrokken wet, biedt artikel 12 van die wet rechtsgrond voor de in het ontwerp uitgewerkte toelage- en vergoedingsregeling.

In de mate dat de in het ontwerp bedoelde onderzoeken worden uitgevoerd door federaal overheidspersoneel, kan de ontworpen regeling worden geacht te zijn gesteund op artikel 107, tweede lid, van de Grondwet op grond waarvan de Koning het, onder meer geldelijke statuut, van het overheidspersoneel kan vaststellen.

Worden de onderzoeken verricht door personen die geen federaal overheidsambtenaar zijn, dan valt in de huidige stand van de wetgeving niet in te zien in welke bepaling rechtsgrond kan worden gevonden voor het inschakelen van die personen bij het uitvoeren van de in het ontwerp bedoelde enquêtes.

[1] Deze personen verrichten de onderzoeken dan veelal buiten hun normale werkuren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Aangezien artikel 12 van de wet van 4 juli 1962 de ontworpen regeling niet tot rechtsgrond strekt, moet in het eerste lid van de aanhef niet aan die wetsbepaling worden gerefereerd. Het betrokken lid dient te worden vervangen door een lid dat luidt:

"Gelet op artikel 107, tweede lid, van de Grondwet;".

2. In het tweede lid van de aanhef wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 18 januari 1965 houdende algemene regeling inzake reiskosten. Dat koninklijk besluit biedt uiteraard geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling en wordt er niet door gewijzigd. Een vermelding van dat koninklijk besluit is evenmin noodzakelijk voor een goed begrip van het ontwerp. Het tweede lid van de aanhef moet bijgevolg uit de aanhef worden weggelaten.

3. De ontworpen regeling moet niet formeel worden gemotiveerd. De overwegingen, vermeld in het vijfde en het zesde lid van de aanhef van het ontwerp zoals het om advies is voorgelegd, worden derhalve beter geschrapt, temeer daar de informatieve en verduidelijkende draagwijdte ervan niet van die aard is dat de kennis daarvan noodzakelijk of bijzonder nuttig is voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

4. Men redigere het zevende en het achtste lid van de aanhef - die het vierde en het vijfde lid dienen te worden - op een meer gebruikelijke wijze als volgt:

"Gelet op het advies van de inspecteur van financiën, gegeven op 8 juli 2004;

Gelet op de akkoordbevinding van Onze Minister van Begroting van 6 januari 2005;".

.../...

5. In het lid van de aanhef waarin wordt verwezen naar het advies van de Raad van State, moet het nummer van dat advies (38.490/1) worden vermeld.

Artikelen 1 tot 3

1. In de artikelen 1 tot 3 van het ontwerp worden een aantal begrippen gedefinieerd. Deze definities moeten worden gegroepeerd in één enkel artikel, zijnde artikel 1 van het ontwerp. Dat artikel kan worden gestructureerd als volgt:

"Voor de toepassing van dit besluit wordt verstaan onder:

1° enquête: een bezoek ...;
2° positieve enquête: een enquête die ...;
3° aangever: de natuurlijke persoon, ...".

2. Het zou nuttig zijn de lijst van gedefinieerde begrippen aan te vullen met een omschrijving van de "Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie". In het ontwerp wordt immers bij herhaling van de betrokken Directie melding gemaakt. Het volstaat om het begrip "Directie" te omschrijven en verder in het ontwerp uitsluitend dat laatste begrip te gebruiken.

3. De redactie van de onderscheiden definities is voor verbetering vatbaar vanuit het oogpunt van de duidelijkheid. Zo zou bijvoorbeeld in de Nederlandse tekst van artikel 1, eerste lid, van het ontwerp duidelijker moeten worden verwoord welke verplichting precies op wie rust. In de Franse tekst van hetzelfde lid zijn de woorden "et à leur fournir" evenmin duidelijk.

4. In het tweede lid van artikel 1 van het ontwerp wordt de periodiciteit van de desbetreffende enquêtes geregeld. Dergelijke bepaling hoort niet thuis in een begripsomschrijving en dient in een autonoom artikel te worden opgenomen.

5. Indien met het begrip "jaarlijkse module", in artikel 1, tweede lid, hetzelfde wordt bedoeld als het begrip "speciale module", in de artikelen 4, 3°, en 7, § 5, derde streepje, dient een meer eenvormige terminologie te worden gebruikt.

6. In artikel 1, tweede lid, van het ontwerp moet de vermelding "SILC-enquête" ter wille van de duidelijkheid voluit worden weergegeven.

7. In artikel 1, tweede lid, wordt de periodiciteit geregeld van alle enquêtes die worden opgesomd in artikel 4 van het ontwerp, op één uitzondering na, zijnde "de enquête over de informatiemaatschappij", waarvan artikel 1, tweede lid, geen melding maakt. Vraag is of het hier geen vergetelheid betreft.

Artikel 4

Artikel 4 van het ontwerp omschrijft het toepassingsgebied van de ontworpen regeling en wordt derhalve beter ondergebracht in hoofdstuk I, waarvan het opschrift dan dient te luiden: "Definities en toepassingsgebied".

Het opschrift van hoofdstuk II wordt, om taalkundige redenen [2] en om redenen van duidelijkheid, beter aangepast als volgt: "Nadere regels betreffende de toelagen en vergoedingen aan enquêteurs".

Artikel 7

1. Het verdient geen aanbeveling om in een normatieve tekst streepjes te gebruiken omdat deze van aard zijn om latere verwijzingen naar het bepaalde na de streepjes te bemoeilijken. De streepjes die in de diverse paragrafen van artikel 7 voorkomen, worden derhalve telkens beter vervangen door "1°", "2°", "3°", enzovoort.

---

[2]De term "modaliteiten", in het opschrift van hoofdstuk II, is geen goed Nederlands.

2. In artikel 7, § 1, formulere men de laatste zin na het derde en het vierde streepje (lees: artikel 7, § 1, 3° en 4°), telkens als volgt:

"Deze premie betreft maximaal vier procent van de uit te voeren enquêtes".

De redactie van identieke bepalingen die verder in het ontwerp voorkomen, moet op dezelfde wijze worden aangepast.

3. In artikel 7, § 5, tweede streepje (lees: artikel 7, § 5, 2°), wordt de term "codering" (in de Franse tekst: codification) gebruikt. Deze term komt ook voor in de Nederlandse tekst van artikel 12, 3°. In de Franse tekst van deze laatste bepaling wordt evenwel de term "encodage" gebruikt. De tekst van het ontwerp zou ook in de Franstalige versie eenvormig moeten zijn.

Artikel 8

Ter wille van de duidelijkheid wordt de stellers van het ontwerp ter overweging gegeven om in artikel 8 te bepalen dat het in artikel 7 vermelde basisbedrag wordt vermenigvuldigd met een breuk waarvan de teller en de noemer worden omschreven zoals in artikel 8.

Indien op dit voorstel wordt ingegaan dient op het einde van artikel 9, derde lid, te worden geschreven "... vermenigvuldigd met de in artikel 8 genoemde breuk" in plaats van "... vermenigvuldigd met de in artikel 8, genoemde verhouding".

Artikel 9

Ter wille van de redactionele eenvormigheid en in overeenstemming met de Franse tekst, late men artikel 9, tweede lid, in de Nederlandse tekst aanvangen als volgt: "Het aantal opleidingssessies en de duur ervan worden ...".

Artikel 11

1. De wijze van betaling van de toelage en de vergoeding, die in artikel 11 wordt beschreven, doet de vraag rijzen hoe die bepaling te verenigen valt met artikel 14 waarin wordt gesteld dat pas met de betalingsprocedure wordt begonnen uiterlijk drie maanden nadat de Algemene Directie Statistiek en Economische Informatie de goede uitvoering van de opdracht van de enquêteur heeft gecontroleerd.

2. In artikel 11 wordt melding gemaakt van "de toelage en de vergoeding bedoeld in de artikelen 7, 8 en 9". Vraag is of dergelijke vermelding accuraat is, ermee rekening houdende dat in artikel 7 enkel de basisbedragen worden vastgesteld voor de berekening van de toelagen en de vergoedingen, en het in artikel 9 niet gaat om toelagen of vergoedingen voor uitgevoerde enquêtes, maar wel om een forfaitaire vergoeding die aan de enquêteurs wordt toegekend voor het deelnemen aan een opleidingssessie.

Artikel 13

In artikel 13, derde lid, dient het woord "eventueel" te worden geschrapt. Wordt dat woord in de tekst behouden, dan rijst immers de vraag van wie of van welke omstandigheden de "eventuele" beslissing tot uitbetaling van een vergoeding afhangt indien is voldaan aan de vereisten die reeds in artikel 13, derde lid, worden vermeld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 38.490/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Économie, le 31 mai 2005, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "portant réglementation générale des allocations et indemnités accordées aux enquêteurs chargés de l'exécution des enquêtes organisées par la Direction générale de la Statistique et de l'Information économique", a donné le 23 juin 2005 l'avis suivant:

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend établir une réglementation générale concernant les allocations et indemnités accordées aux enquêteurs chargés de l'exécution des enquêtes organisées par la Direction générale de la Statistique et de l'Information économique. Les dispositions en projet se substituent à celles figurant dans un certain nombre d'arrêtés royaux dont le projet vise l'abrogation.

Selon le fonctionnaire délégué, les enquêtes visées dans le projet peuvent être exécutées tant par des membres du personnel de l'Institut national de Statistique que par des agents d'autres services publics fédéraux [1] et par des personnes autres que des fonctionnaires.

2. À titre de fondement juridique des dispositions en projet, le premier alinéa du préambule fait référence à l'article 12 de la loi du 4 juillet 1962 relative à la statistique publique. Non plus que toute autre disposition de la loi concernée, l'article 12 de cette loi ne procure aucun fondement juridique au régime d'allocations et d'indemnités élaboré par le projet.

Dans la mesure où les enquêtes visées dans le projet sont exécutées par des agents fédéraux, la réglementation en projet peut être censée se fonder sur l'article 107, alinéa 2, de la Constitution en vertu duquel le Roi peut fixer le statut, notamment pécuniaire, du personnel des services publics.

Si les enquêtes sont effectuées par des personnes autres que des agents fédéraux, on ne voit pas, dans l'état actuel de la législation, quelle disposition peut procurer un fondement juridique pour associer ces personnes à l'exécution des enquêtes visées dans le projet.

---

[1] Ces personnes accomplissent alors les enquêtes souvent en dehors de leurs heures de travail habituelles.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Étant donné que l'article 12 de la loi du 4 juillet 1962 ne procure aucun fondement juridique à la réglementation en projet, il ne faut pas faire référence à cette disposition dans le premier alinéa du préambule. L'alinéa concerné doit être remplacé par un alinéa s'énonçant comme suit:

"Vu l'article 107, alinéa 2, de la Constitution;".

2. Le deuxième alinéa du préambule fait référence à l'arrêté royal du 18 janvier 1965 portant réglementation générale en matière de frais de parcours. Cet arrêté royal ne procure évidemment aucun fondement juridique à la réglementation en projet et n'est pas modifié par cette dernière. Sa mention n'est pas davantage nécessaire pour la bonne compréhension du projet. Le deuxième alinéa du préambule doit par conséquent être omis.

3. La réglementation en projet ne doit pas être formellement motivée. Il vaut dès lors mieux supprimer les considérants inscrits aux cinquième et sixième alinéas du préambule du projet, tel qu'il est soumis pour avis, dès lors que leur valeur informative et explicative n'est pas de nature telle qu'il est nécessaire ou particulièrement utile d'en prendre connaissance pour avoir une bonne compréhension du texte en projet.

4. Il serait plus conforme à l'usage de formuler les septième et huitième alinéas du préambule - qui deviendront les quatrième et cinquième alinéas - comme suit:

"Vu l'avis de l'inspecteur des finances, donné le 8 juillet 2004;

Vu l'accord de Notre Ministre du Budget, donné le 6 janvier 2005;".

5. Dans l'alinéa du préambule faisant référence à l'avis du Conseil d'État, il conviendra de mentionner le numéro du présent avis (38.490/1).

Articles 1er à 3

1. Les articles 1er à 3 du projet définissent un certain nombre de notions. Ces définitions doivent être regroupées dans un seul article, à savoir l'article 1er du projet. Ce dernier peut être structuré comme suit:

"Pour l'application du présent arrêté, on entend par:

1° enquête: une visite ...;
2° enquête positive: une enquête qui ...;
3° déclarant: la personne physique, ...".

2. Il serait utile de compléter la liste des notions définies par une définition de la "Direction générale de la Statistique et de l'Information économique". En effet, le projet fait à plusieurs reprises état de la Direction concernée. Il suffit de définir la notion de "Direction" et d'utiliser exclusivement cette dernière notion dans la suite du projet.

3. La rédaction des différentes définitions peut être améliorée du point de vue de la clarté. Ainsi, le texte néerlandais de l'article 1er, alinéa 1er, du projet devrait, par exemple, énoncer plus clairement à qui incombe précisément quelle obligation. Dans le texte français du même alinéa, les mots "et à leur fournir" ne sont pas non plus clairs.

4. L'alinéa 2 de l'article 1er du projet règle la périodicité des enquêtes concernées. Pareille disposition n'a pas sa place dans une définition de notions et doit figurer dans un article autonome.

5. Si la notion de "module annuel", mentionnée à l'article 1er, alinéa 2, a la même portée que celle de "module ad hoc", utilisée aux articles 4, 3°, et 7, § 5, troisième tiret, il faut utiliser une terminologie plus uniforme.

6. À l'article 1er, alinéa 2, du projet, il conviendra, par souci de clarté, d'écrire l'"enquête SILC" en toutes lettres.

7. L'article 1er, alinéa 2, règle la périodicité de toutes les enquêtes qui sont énumérées à l'article 4 du projet, à une exception près, à savoir "l'enquête sur la société de l'information" dont l'article 1er, alinéa 2, ne fait pas état. La question se pose de savoir s'il ne s'agit pas ici d'un oubli.

Article 4

L'article 4 du projet définit le champ d'application de la réglementation en projet et devrait par conséquent figurer au chapitre premier dont l'intitulé devrait alors s'énoncer comme suit: "Définitions et champ d'application".

Par souci de clarté [2], il serait préférable d'adapter l'intitulé du chapitre II comme suit: "Modalités relatives aux allocations et indemnités accordées aux enquêteurs".

Article 7

1. Il n'est pas recommandé d'utiliser des tirets dans un texte normatif parce que ceux-ci sont de nature à compliquer des références ultérieures faites à la règle énoncée après les tirets. Il vaut dès lors mieux remplacer chaque fois les tirets figurant dans les différents paragraphes de l'article 7 par "1°", "2°", "3°", etc.

---

[2]En outre, le terme "modaliteiten", figurant dans l'intitulé du chapitre II, n'est pas correct en néerlandais.

2. À l'article 7, § 1er, on formulera chaque fois la dernière phrase des troisième et quatrième tirets (lire: article 7, § 1er, 3° et 4°) comme suit:

"Cette prime concerne maximum quatre pour cent des enquêtes à réaliser".

La rédaction de dispositions identiques figurant dans la suite du projet sera adaptée de la même manière.

3. Le texte néerlandais de l'article 7, § 5, deuxième tiret (lire: article 7, § 5, 2°), utilise le terme "codering" (dans le texte français: codification). Ce terme apparaît également dans le texte néerlandais de l'article 12, 3°. Toutefois, le texte français de cette dernière disposition emploie le mot "encodage". Le texte du projet devrait dès lors être également uniformisé dans la version française.

Article 8

Par souci de clarté, il est suggéré aux auteurs du projet de prévoir à l'article 8 que le montant de base indiqué à l'article 7 est multiplié par une fraction dont le numérateur et le dénominateur sont définis comme à l'article 8.

Si cette proposition est accueillie, il conviendra d'écrire à la fin de l'article 9, alinéa 3, "...multiplié par la fraction mentionnée à l'article 8" au lieu de "... multiplié par le rapport mentionné à l'article 8".

Article 9

Par souci d'uniformité rédactionnelle et conformément au texte français, on commencera l'article 9, alinéa 2, du texte néerlandais comme suit: "Het aantal opleidingssessies en de duur ervan worden ...".

Article 11

1. Les modalités de paiement de l'allocation et de l'indemnité, décrites à l'article 11, soulèvent la question de savoir comment cette disposition se concilie avec l'article 14 qui prévoit que la procédure de paiement n'est lancée qu'au plus tard trois mois après que la Direction générale de la Statistique et de l'Information économique a vérifié la bonne exécution de la mission de l'enquêteur.

2. À l'article 11, il est fait mention de "l'allocation et l'indemnité visées aux articles 7, 8 et 9". La question se pose de savoir si une telle mention est exacte, compte tenu de ce que l'article 7 fixe uniquement les montants de base pour le calcul des allocations et des indemnités et qu'il ne s'agit pas à l'article 9 d'allocations ou d'indemnités pour des enquêtes effectuées mais bien d'une indemnité forfaitaire qui est accordée aux enquêteurs pour leur participation à une séance de formation.

Article 13

À l'article 13, alinéa 3, on supprimera le mot "éventuellement". Si ce mot est maintenu dans le texte, la question se pose en effet de qui ou de quelles circonstances dépend la décision "éventuelle" de liquider une indemnité s'il est satisfait aux conditions qui sont déjà mentionnées à l'article 13, alinéa 3.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, J. SMETS,	conseillers d'État,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, premier auditeur.

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

LE GREFFIER, LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS M. VAN DAMME