KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 28 mei 1986 door de Minister van Middenstand en door de Staatssecretaris voor Middenstand verzocht hun, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot oprichting van een Commissie belast met de controle en de studie van de vereenvoudiging en de vermindering van de administratieve verplichtingen en formaliteiten opgelegd aan de kleine en middelgrote ondernemingen en aan de zelfstandigen", heeft op 2 juni 1986 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Classes moyennes et par le Secrétaire d'Etat aux Classes moyennes, le 28 mai 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant création d'une Commission chargée du contrôle et de l'étude de la simplification et de la réduction des obligations et formalités administratives, applicables aux petites et moyennes entreprises et aux travailleurs indépendants", a donné le 2 juin 1986 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit - dat grotendeels de bepalingen overneemt van het gelijknamige koninklijk besluit van 10 mei 1982 (1) - strekt ertoe bij het Ministerie van Middenstand een commissie op te richten, die paritair samengesteld is uit vertegenwoordigers van de kleine en middelgrote ondernemingen en van de zelfstandigen en uit ambtenaren van verscheidene departementen en die, met het oog op de vereenvoudiging en de vermindering van formaliteiten opgelegd aan de kleine en middelgrote ondernemingen en aan de zelfstandigen, een dubbele taak krijgt toegewezen :

a) de commissie zal namelijk, in verband met voorontwerpen van wet en ontwerpen van koninklijk besluit, van ministerieel besluit, van administratieve omzendbrief, richtlijn of document, die ertoe strekken administratieve verplichtingen of formaliteiten op te leggen aan de K.M.O.'s en aan de zelfstandigen, advies moeten verstrekken aan de bevoegde minister, die - behoudens gemotiveerde dringende noodzaak - verplicht is de bedoelde ontwerpen aan de commissie voor te leggen (artikel 5, a), juncto artikel 6, § 1, van het ontwerp);

.../...

---

(1) Dat koninklijk besluit, dat werd gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 4 juni 1982, werd niet voor advies aan de afdeling wetgeving van de Raad van State voorgelegd; in de aanhef ervan werd evenmin de met bijzondere redenen verantwoorde hoogdringendheid ingeroepen op grond waarvan de Regering zou hebben geoordeeld dat het besluit niet aan de Raad van State kon worden voorgelegd.

b) in verband met de door de bestaande wetgeving en reglementering opgelegde administratieve verplichtingen en formaliteiten, kan de commissie bovendien aan de bevoegde minister voorstellen tot vereenvoudiging of vermindering van die verplichtingen en formaliteiten doen. Die voorstellen formuleert de commissie uit eigen beweging of op verzoek van de Minister van Middenstand, van de Minister van Landbouw, van de Hoge Raad voor de Middenstand of van representatieve organisaties van zelfstandigen of landbouwers (artikel 5, b), van het ontwerp).

Wanneer de betrokken minister niet wenst in te gaan op het advies of het voorstel van de commissie, dient hij de zaak voor te leggen aan het Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie (hierna : M.C.E.S.C.) (artikel 6, §§ 4 en 5, van het ontwerp).

2. De wijze waarop inzonderheid artikel 5, a), en artikel 6 van het ontwerp geformuleerd zijn (1), wekt de indruk dat het ontwerp-besluit dwingende voorschriften beoogt vast te stellen, waarvan de niet-naleving door de rechter zou kunnen worden gesanctioneerd.

Zulks blijkt echter niet de bedoeling van de Regering te zijn - en zou dat overigens niet kunnen zijn :

.../...

---

(1) Luidens die samengelezen bepalingen zijn de ministers, behalve in dringende gevallen die speciaal gemotiveerd zijn, "gehouden" het advies van de commissie te vragen, over elk wetsontwerp, (ontwerp van) koninklijk of ministerieel besluit ... waarbij een administratieve verplichting of formaliteit wordt opgelegd.

Luidens artikel 6, § 5, zal de betrokken minister zich "binnen een termijn van twee maanden moeten ... conformeren" met de voorstellen van de commissie ... of het probleem voorleggen aan het M.C.E.S.C.

- uit artikel 6, §§ 4 en 5, blijkt inderdaad dat, bijvoorbeeld de vraag of de betrokken minister al dan niet de adviezen of de voorstellen van de commissie zal dienen op te volgen, als een interne zaak - binnen de Regering - wordt afgedaan op advies van het M.C.E.S.C.;

- op grond van artikel 29 van de Grondwet, welk artikel in de aanhef van het ontwerp-besluit als rechtsgrond voor de ontworpen regeling wordt aangevoerd, kan de Regering zichzelf weliswaar bij de uitoefening van de uitvoerende macht verplichtingen en beperkingen opleggen, maar die Grondwetsbepaling laat uitsluitend toe de interne werking van het rijksbestuur te regelen en kan niet de grondslag vormen voor een regeling waarbij aan het bestuur door derden afdwingbare verplichtingen worden opgelegd.

De ontworpen regeling mag dus niet worden begrepen als zou ze substantiële formaliteiten opleggen met het oog op de bescherming van de belangen van de K.M.O.'s en de zelfstandigen, formaliteiten waarvan de miskenning als annulatiemiddel zou kunnen worden aangevoerd tegen besluiten die zouden zijn tot stand gekomen bijvoorbeeld zonder dat de commissie werd geraadpleegd of zonder dat de zaak werd voorgelegd aan het M.C.E.S.C.

De bedoelde bepalingen van de artikelen 5 en 6 van het ontwerp-besluit zouden derhalve zó moeten worden omgewerkt dat duidelijk blijkt dat de ter zake aan de ministers opgelegde verplichtingen geen substantiële formaliteiten zijn, doch ordemaatregelen met louter interne werking.

.../...

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

Bij de vermelding van de Ministers en Staatssecretarissen op wier voordracht het ontwerp-besluit wordt getroffen, dient rekening te worden gehouden met de orde van voorrang zoals die volgt uit het benoemingsbesluit van de regeringsleden dd. 28 november 1985.

Men vermelde derhalve in het voordrachtformulier de Minister van Buitenlandse Betrekkingen vóór de Minister van Middenstand.

Ook wat de medeondertekening betreft, geldt dezelfde opmerking.

Artikel 1.

Mede gelet op de aangevoerde rechtsgrond, wordt voorgesteld dit artikel als volgt te redigeren :

"Bij het Ministerie van Middenstand wordt een Commissie opgericht belast met ... en aan de zelfstandigen, hierna "de Commissie" genoemd".

Artikel 2.

In de Nederlandse tekst van de inleidende zin schrijve men "... dit besluit ..." in plaats van "... huidig besluit ...".

.../...

In de Franse tekst vervange men in 1° "... les entreprises ..." door "... l'entreprise ..."; en in 2° "... les travailleurs considérés comme tels ..." door "... le travailleur considéré comme tel ...".

Artikel 3.

In de Nederlandse tekst, tegenover het derde streepje, schrijve men "een vertegenwoordiger van de algemene landbouworganisaties ..." in plaats van "een vertegenwoordiger van de algemene landbouworganisatie ...".

Artikel 4.

Luidens dit artikel wordt het secretariaat van de commissie waargenomen door de Hoge Raad voor de Middenstand.

Die Hoge Raad is een organisme met rechtspersoonlijkheid dat bij wet werd opgericht; de wet bepaalt de taken van de Hoge Raad en draagt de leiding ervan op aan een "bureau" (zie de artikelen 13, 15 en 19 van de op 28 mei 1979 gecoördineerde wetten betreffende de organisatie van de Middenstand).

Het in de aanhef van het ontwerp-besluit vermelde artikel 29 van de Grondwet biedt geen voldoende rechtsgrond om bij koninklijk besluit aan de Hoge Raad voor de Middenstand het secretariaat van de commissie op te dragen. Ook in de hiervoren vermelde bepalingen van de gecoördineerde wetten van 28 mei 1979 kan bezwaarlijk die rechtsgrond worden gevonden.

Aangezien - zoals hiervoren met betrekking tot artikel 1 werd opgemerkt - moet worden aangenomen dat de commissie bij het Ministerie van Middenstand wordt opgericht, komt het logisch voor dat het secretariaat ervan wordt waargenomen door de diensten van dat Ministerie.

Artikel 4 van het ontwerp-besluit dient derhalve te vervallen.

.../...

Artikel 5 (dat artikel 4 wordt).

Luidens de bepaling onder a) heeft de commissie als opdracht :

> "behalve in dringende gevallen, die speciaal gemotiveerd zijn, elk wetsontwerp, koninklijk of ministerieel besluit en administratieve omzendbrief, richtlijn of bescheid die een administratieve verplichting of formaliteit opgelegd aan de kleine en middelgrote ondernemingen en aan de zelfstandigen voorziet, verplicht en vóór de inwerkingtreding ervan te onderzoeken en aan de bevoegde Minister voorstellen tot vereenvoudiging en vermindering van deze verplichtingen en formaliteiten te doen;".

De woorden "behalve in dringende gevallen, die speciaal gemotiveerd zijn" hebben betrekking op de in artikel 6, § 1, aan de ministers opgelegde verplichting om de commissie te raadplegen, eerder dan op de opdracht van de commissie. Die woorden kunnen hier dus beter wegvallen.

Administratieve omzendbrieven en richtlijnen richten zich in de regel tot ambtenaren en zijn niet bindend voor personen die niet tot de administratie behoren. Men ziet derhalve niet goed in hoe dergelijke omzendbrieven en richtlijnen aan de K.M.O's en de zelfstandigen administratieve verplichtingen of formaliteiten zouden opleggen.

Een administratief "bescheid" lijkt slechts een formaliteit te kunnen "opleggen" wanneer het als bijlage bij een reglementair besluit zou gevoegd zijn.

.../...

Ten slotte heeft het weinig zin in dit artikel te bepalen dat de commissie "verplicht en vóór de inwerkingtreding" van de wetsontwerpen en ontwerpen van koninklijke of ministeriële besluiten, advies moet geven.

Men stelle die bepaling derhalve beter als volgt :

"a) advies te geven over de voorontwerpen van wet en over de ontwerpen van koninklijk of ministerieel besluit die haar met toepassing van artikel 6, § 1 (lees : 5, § 1) worden voorgelegd;".

+

De bepaling onder b) zou aan leesbaarheid winnen indien ze werd ingedeeld in twee volzinnen, die als volgt zouden kunnen luiden :

"b) aan de bevoegde Minister voorstellen te doen tot vereenvoudiging of vermindering van administratieve verplichtingen en formaliteiten die door de wetten en reglementen aan de kleine en middelgrote ondernemingen en aan de zelfstandigen worden opgelegd; de Commissie doet die voorstellen hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van de Minister van Middenstand, van de Minister van Landbouw, van de Hoge Raad voor de Middenstand, van een professionele of interprofessionele organisatie van de Middenstand of van de zelfstandigen, die

.../...

voldoen aan de representativiteitscriteria bepaald door de op 28 mei 1979 gecoördineerde wetten op de Middenstand, of van een algemene landbouworganisatie als bedoeld in het koninklijk besluit van 15 september 1924 tot inrichting van de officiële vertegenwoordiging van de Landbouw".

Artikel 6 (dat artikel 5 wordt).

Dit artikel behoort te worden herschreven rekening houdend met de algemene opmerking sub 2 en met de opmerkingen bij artikel 5.

Daarbij dient duidelijk het onderscheid te worden aangegeven tussen de bepalingen welke betrekking hebben op de adviezen welke de commissie geeft met toepassing van artikel 5, a) (lees : artikel 4, a)) en die welke betrekking hebben op de voorstellen bedoeld in artikel 5, b) (lees : artikel 4, b)). Het verdient daartoe wellicht aanbeveling die onderscheiden bepalingen in onderscheiden artikelen op te nemen.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté royal - qui reproduit en grande partie les dispositions de l'arrêté royal de même intitulé du 10 mai 1982 (1) - soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet de créer auprès du Ministère des Classes moyennes, une commission composée paritairement de représentants des petites et moyennes entreprises et des travailleurs indépendants, et de fonctionnaires de divers départements, et qui, en vue de la simplification et de la réduction des formalités applicables aux petites et moyennes entreprises et aux travailleurs indépendants, se voit attribuer une double tâche :

a) la commission devra notamment donner au ministre compétent un avis sur les avant-projets de loi et projets d'arrêté royal, d'arrêté ministériel, de circulaire, directive ou document administratif ayant pour objet d'imposer des obligations ou des formalités administratives aux P.M.E. et aux travailleurs indépendants; le ministre étant obligé - sauf les cas d'urgence motivés - de soumettre ces projets à la commission (article 5, a), combiné avec l'article 6, § 1er, du projet);

.../...

---

(1) L'arrêté royal, publié au Moniteur belge du 4 juin 1982, n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat; dans son préambule, cet arrêté n'invoque pas davantage l'urgence fondée sur des motifs particuliers pour lesquels le Gouvernement aurait estimé qu'il n'était pas possible de soumettre l'arrêté au Conseil d'Etat.

b) en outre, la commission peut, en ce qui concerne les obligations et formalités administratives imposées par les législation et réglementation existantes, faire au ministre compétent des propositions en vue de leur simplification ou de leur réduction. La commission formule ces propositions d'initiative ou à la demande du Ministre des Classes moyennes, du Ministre de l'Agriculture, du Conseil supérieur des classes moyennes ou d'organisations représentatives de travailleurs indépendants ou d'agriculteurs (article 5, b), du projet).

Lorsque le ministre concerné ne souhaite pas suivre l'avis ou la proposition de la commission, il est tenu de soumettre la question au Comité ministériel de coordination économique et sociale (désigné ci-après par : C.M.C.E.S.) (article 6, §§ 4 et 5, du projet).

2. La manière dont sont libellés notamment l'article 5, a), et l'article 6 du projet (1), donne l'impression que l'arrêté en projet vise à établir des dispositions obligatoires dont l'inobservation pourrait être sanctionnée par le juge.

Telle n'est apparemment pas, ni ne pourrait d'ailleurs être l'intention du Gouvernement :

.../...

---

(1) Selon ces dispositions combinées, les ministres sont "tenus", sauf en cas d'urgence spécialement motivée, de demander l'avis de la commission sur tout projet de loi, (projet d') arrêté royal ou ministériel ... imposant une obligation ou formalité administrative.

Aux termes de l'article 6, § 5, le ministre intéressé "devra (se conformer dans les deux mois" aux propositions de la commission ... ou soumettre la question au C.M.C.E.S.

- il ressort en effet de l'article 6, §§ 4 et 5, que la question, par exemple de savoir si le ministre intéressé devra ou non suivre les avis ou les propositions de la commission, sera tranchée en tant que problème d'ordre intérieur - au sein du Gouvernement - sur l'avis du C.M.C.E.S.;

- en vertu de l'article 29 de la Constitution, qui est invoqué dans le préambule de l'arrêté en projet comme fondement légal de la réglementation envisagée, le Gouvernement peut, il est vrai, s'imposer des obligations et des limitations dans l'exercice du pouvoir exécutif, mais cette disposition constitutionnelle permet uniquement de régler l'action interne des administrations publiques et ne peut former le fondement légal d'une réglementation par laquelle il est imposé à l'administration des obligations dont des tiers sont en droit d'exiger l'exécution.

La réglementation en projet ne peut dès lors s'interpréter comme imposant des formalités substantielles en vue de la protection des intérêts des P.M.E. et des travailleurs indépendants, formalités dont la méconnaissance pourrait être invoquée en vue de l'annulation d'arrêtés qui auraient été établis par exemple sans que la commission eût été consultée ou sans que la question eût été soumise au C.M.C.E.S.

Les dispositions visées des articles 5 et 6 de l'arrêté en projet devraient dès lors être remaniées de manière à indiquer clairement que les obligations imposées aux ministres en la matière ne sont pas des formalités substantielles, mais des mesures d'ordre à effet strictement interne.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

Dans la mention des Ministres et Secrétaires d'Etat sur la proposition desquels l'arrêté en projet est établi, il y a lieu de tenir compte de l'ordre de préséance tel qu'il résulte de l'arrêté de nomination des membres du gouvernement du 28 novembre 1985.

Dès lors, dans la formule de proposition, il y a lieu de mentionner le Ministre des Relations extérieures avant le Ministre des Classes moyennes.

La même observation s'applique au contreseing.

Article 1er.

Eu égard notamment au fondement légal invoqué, il est proposé de rédiger cet article comme suit :

"Il est créé auprès du Ministère des Classes moyennes une Commission chargée du ... et aux travailleurs indépendants, dénommée ci-après "la Commission".

Article 2.

Dans le texte néerlandais de la phrase introductive, il y a lieu d'écrire "... dit besluit ..." au lieu de "... huidig besluit ...".

.../...

Au 1° du texte français, il y a lieu de remplacer les mots "... les entreprises ..." par les mots "... l'entreprise ..."; et au 2° les mots "... les travailleurs considérés comme tels ..." par les mots "... le travailleur considéré comme tel ...".

Article 3.

Dans le texte néerlandais qui suit le troisième tiret, il y a lieu d'écrire "een vertegenwoordiger van de algemene landbouworganisaties ..." au lieu de "een vertegenwoordiger van de algemene landbouworganisatie ...".

Article 4.

Aux termes de cet article, le secrétariat de la commission est assuré par le Conseil supérieur des classes moyennes.

Ce Conseil supérieur est un organisme doté de la personnalité civile qui fut créé par une loi; celle-ci détermine les tâches du Conseil supérieur et en confie la direction à un "bureau" (voir les articles 13, 15 et 19 des lois relatives à l'organisation des Classes moyennes, coordonnées le 28 mai 1979).

L'article 29 de la Constitution mentionné dans le préambule de l'arrêté en projet, ne procure pas un fondement légal suffisant qui permette d'attribuer par arrêté royal le secrétariat de la commission au Conseil supérieur des classes moyennes. Les dispositions précitées des lois coordonnées du 28 mai 1979 peuvent elles aussi difficilement fournir ce fondement légal.

.../...

Etant donné qu'il convient d'admettre - ainsi qu'il a été observé à propos de l'article 1er - que la commission sera créée auprès du Ministère des Classes moyennes, il paraît logique que le secrétariat en soit assuré par les services de ce Ministère.

L'article 4 du projet doit dès lors être omis.

Article 5 (qui devient l'article 4).

Aux termes de la disposition sous a), la commission a pour mission :

> "hors les cas d'urgence spécialement motivés, d'examiner obligatoirement et préalablement à leur entrée en vigueur, tout projet de loi, d'arrêté royal ou ministériel et de circulaire, directive ou document administratif, prévoyant une obligation ou formalité administrative applicable aux petites et moyennes entreprises et aux travailleurs indépendants, et de formuler au Ministre compétent toutes propositions de simplification et de réduction de ces obligations et formalités;".

Les mots "hors les cas d'urgence spécialement motivés" concernent l'obligation imposée par l'article 6, § 1er, aux ministres de consulter la commission, plutôt que la mission de la commission. Il vaut mieux, dès lors, les supprimer.

Les circulaires et directives administratives s'adressent en principe aux fonctionnaires et ne sont pas obligatoires pour les personnes qui n'appartiennent pas à l'administration.

.../...

On ne voit dès lors pas bien comment de telles circulaires et directives pourraient imposer des obligations ou des formalités administratives aux P.M.E. et aux travailleurs indépendants.

Un "document" administratif ne semble pouvoir "prévoir" une formalité que s'il est annexé à un arrêté réglementaire.

Enfin, il n'a guère de sens de disposer dans cet article que la commission doit donner un avis "obligatoirement et préalablement à l'entrée en vigueur" des projets de loi et projets d'arrêtés royaux ou ministériels.

Cette disposition gagnerait dès lors à être rédigée comme suit :

"a) de donner un avis sur les avant-projets de loi et les projets d'arrêté royal ou ministériel qui lui sont soumis par application de l'article 6, § 1er (lire : 5, § 1er);".

+

La disposition du b) se lirait plus aisément si elle était divisée en deux phrases qui pourraient être formulées comme suit :

"b) de faire au Ministre compétent, des propositions en vue de la simplification ou de la réduction des obligations et formalités administratives qui sont imposées par les lois et les règlements aux petites et moyennes entreprises et aux travailleurs indépendants; la Commission fait ces propositions, soit d'initiative, soit à la requête du Ministre des Classes moyennes, du Conseil supérieur des classes moyennes,

d'une organisation professionnelle ou interprofessionnelle des classes moyennes ou de travailleurs indépendants, répondant aux critères de représentativité prévus par les lois relatives à l'organisation des Classes moyennes, coordonnées le 28 mai 1979, ou d'une organisation agricole à but général au sens de l'arrêté royal du 15 septembre 1924 portant organisation de la représentation officielle de l'Agriculture".

Article 6 (qui devient l'article 5).

La rédaction de cet article doit être remaniée en tenant compte de l'observation générale formulée au point 2 et des observations relatives à l'article 5.

Dans ce texte, il faudra faire nettement la distinction entre les dispositions qui concernent les avis que la commission donne par application de l'article 5, a) (lire : l'article 4, a)) et celles qui concernent les propositions visées à l'article 5, b) (lire : l'article 4, b)). Il serait peut-être recommandé à cette fin d'intégrer ces diverses dispositions dans des articles distincts.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : P. VERMEULEN, voorzitter,
Messieurs : président,

J. NIMMEGEERS, staatsraden,
W. DEROOVER, conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier,
Madame : greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. STEVENS, adjunct-auditeur.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. R. STEVENS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.