KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 1 oktober 1987 door de Minister van Middenstand en door de Staatssecretaris voor Middenstand verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de modaliteiten van aanhangigmaking en werking van de Commissie COMFORM", heeft op 21 oktober 1987 het volgend advies gegeven :

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 1er octobre 1987, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant les modalités de saisine et de fonctionnement de la Commission COMFORM", a donné le 21 octobre 1987 l'avis suivant :

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe, ter uitvoering van artikel 22bis, § 6, van de wetten betreffende de organisatie van de Middenstand, gecoördineerd op 28 mei 1979, "de modaliteiten van aanhangigmaking en werking" vast te stellen "nodig om de bevoegdheden van de Commissie COMFORM te doen naleven en om gevolg te kunnen geven aan haar adviezen (in verband met de vereenvoudiging van aan de zelfstandigen en K.M.O.'s opgelegde administratieve formaliteiten), evenals de termijn waarbinnen de Commissie COMFORM haar adviezen uitbrengt".

Het voornoemde artikel 22bis werd in de gecoördineerde wetten van 28 mei 1979 ingevoegd bij artikel 1 van de wet van 6 juli 1987, van welke wet, overeenkomstig haar artikel 2, de datum van inwerkingtreding door de Koning moet worden bepaald.

De Regering zal er dienen voor te waken dat het ontworpen besluit slechts wordt vastgesteld nadat de wetsbepaling welke er de rechtsgrond van vormt in werking is getreden.

2. Luidens de parlementaire voorbereiding van het eerdergenoemde artikel 22bis, werd inzonderheid met paragraaf 6 van die wetsbepaling bedoeld "op het vlak van de Regering, interne regels op te leggen, waardoor elke Minister verplicht wordt COMFORM te raadplegen en, voor zover mogelijk, hem te verplichten het advies te volgen of, bij gebreke daarvan, de motieven te geven voor de niet-opvolging". Daartoe ging de Regering tijdens de parlementaire bespreking de verbintenis aan in het uitvoeringsbesluit te bepalen "dat het M.C.E.S.C. systematisch op de

hoogte gebracht zal worden als een advies van COMFORM niet wordt opgevolgd of in geval van weigering haar te raadplegen" (Parl. St., Senaat, 475 (1986-1987) nr. 2, p. 5-6).

Het ter uitvoering van de voornoemde paragraaf 6 vastgestelde ontwerp-besluit blijkt slechts in een eerder beperkte mate aan het vooropgestelde doel van die wetsbepaling te beantwoorden.

2.1. Het ontwerp houdt inzonderheid geen bepaling in waarbij rechtstreeks aan de Ministers de verplichting wordt opgelegd om de Commissie COMFORM (hierna "de commissie" genoemd) met betrekking tot bepaalde dossiers (1) te raadplegen. Het bestaan van een dergelijke verplichting blijkt alleen onrechtstreeks uit de bepaling van artikel 2, tweede lid, luidens welke "de betrokken Minister (kan) besluiten dat aan de verplichting tot raadpleging is voldaan" wanneer de commissie geen advies heeft gegeven binnen de termijn van één maand nadat de adviesaanvraag bij haar voorzitter werd ingediend.

2.2. Wat de verplichting betreft om "het advies te volgen" (2), bepaalt artikel 4 van het ontwerp weliswaar dat de betrokken Minister, wanneer hij niet wenst in te gaan op een advies van de commissie, "de zaak (zal) voorleggen aan het Ministerieel Comité voor economische en sociale coördinatie", maar uit het ontwerp valt niet op te maken hoe de zaak verder zal moeten worden afgedaan, en

.../...

---

(1) Zie hieromtrent de opmerking sub 3.1. infra.

(2) Zie ook de opmerking sub 3.2. infra.

inzonderheid niet of het volstaat dat de betrokken Minister "de motieven (geeft) voor de niet-opvolging", dan wel of het M.C.E.S.C. ter zake de uiteindelijke beslissing zal nemen.

2.3. Van een voorschrift krachtens hetwelk het M.C.E.S.C. op de hoogte moet worden gebracht "in geval van weigering (of verzuim) ... (de commissie) te raadplegen", is in het ontwerp evenmin sprake.

3. In het meergenoemde artikel 22bis van de gecoördineerde wetten van 28 mei 1979 wordt een onderscheid gemaakt tussen de adviezen die de commissie kan geven met het oog op de vereenvoudiging van (bestaande) administratieve formaliteiten welke aan de zelfstandigen en aan de kleine en middelgrote ondernemingen zijn opgelegd "krachtens een wet, een besluit of enige andere maatregel van reglementaire aard" (paragraaf 4 van artikel 22bis) en de adviezen die de commissie kan geven over "voorontwerpen van wet, wetsvoorstellen en ontwerpen van besluit die nieuwe administratieve formaliteiten invoeren ... of die de (bestaande) ... formaliteiten ... uitbreiden" (paragraaf 5).

In het ontworpen besluit komt dat onderscheid niet altijd tot uiting.

3.1. Waar uit artikel 1 van het ontwerp duidelijk blijkt dat het voorschrift met betrekking tot het indienen van de adviesaanvragen geldt, zowel voor de adviezen bedoeld in paragraaf 4 van artikel 22bis van de wet, als voor die waarvan sprake in paragraaf 5, is veel minder duidelijk of de in artikel 2, eerste lid, vastgestelde termijn van één maand waarbinnen de commissie advies moet geven, toepassing vindt op alle adviezen.

.../...

Interpreteert men het toepassingsgebied van het eerste lid van artikel 2 aan de hand van wat wordt bepaald in het tweede lid, dan lijkt men tot de conclusie te moeten komen dat het voorschrift met betrekking tot de termijn waarbinnen advies moet worden gegeven alleen geldt voor de in paragraaf 5 van artikel 22bis bedoelde adviesaanvragen over voorontwerpen van wet en ontwerpen van besluit. In het tweede lid van artikel 2 wordt immers bepaald dat, indien de bedoelde termijn niet wordt nageleefd, de betrokken Minister kan besluiten dat aan "de verplichting tot raadpleging" is voldaan : van een dergelijke verplichting kan redelijkerwijze alleen sprake zijn met betrekking tot de voorontwerpen van wet en ontwerpen van besluit bedoeld in paragraaf 5 van artikel 22bis - en niet met betrekking tot de in paragraaf 4 geviseerde bestaande wetten of reglementen waarbij aan zelfstandigen en K.M.O.'s administratieve formaliteiten zijn opgelegd, noch overigens met betrekking tot de in paragraaf 5 bedoelde wetsvoorstellen.

Indien het in de bedoeling ligt de termijn bepaald in artikel 2, eerste lid, toepasselijk te maken op alle adviesaanvragen, dan zou zulks derhalve met zoveel woorden moeten worden bepaald. Duidelijkheidshalve zou de bepaling van het tweede lid van artikel 2 er bovendien moeten doen van blijken dat ze alleen geldt voor de adviesaanvragen over voorontwerpen van wet of ontwerpen van besluit als bedoeld in paragraaf 5 van artikel 22bis.

3.2. Evenmin is duidelijk of artikel 4 van het ontwerp toepassing moet vinden zowel in verband met adviezen die worden gegeven omtrent voorontwerpen van wet of ontwerpen van besluit waarbij "nieuwe" formaliteiten worden

opgelegd als met betrekking tot adviezen waarin de afschaffing of de vereenvoudiging van "bestaande" formaliteiten wordt voorgesteld. Uit het ontwerp valt m.a.w. niet op te maken of ook met betrekking tot de laatstvermelde formaliteiten beoogd wordt een verplichting op te leggen om "het advies te volgen".

4.1. Luidens artikel 3 van het ontwerp zal de Minister van Middenstand, wanneer een kwestie wordt onderzocht die behoort tot de bevoegdheid van een Minister die niet is vertegenwoordigd in de commissie, de betrokken Minister verzoeken zijn vertegenwoordiger aan te wijzen voor deelneming aan de werkzaamheden van de commissie.

Die bepaling gaat ervan uit dat de Minister van Middenstand op de hoogte wordt gebracht niet alleen van iedere adviesaanvraag die bij de commissie wordt ingediend, maar bovendien van ieder onderzoek dat de commissie "op eigen initiatief" doet.

Het ontwerp houdt geen bepaling in welke die mededeling aan de Minister van Middenstand regelt.

Het ware in dat verband wellicht nuttig dat in het ontwerp zou worden bepaald dat, wanneer een Minister als bedoeld in artikel 3 een voorontwerp van wet of een ontwerp van besluit aan de commissie voorlegt, hij in de adviesaanvraag meteen zijn vertegenwoordiger moet aanwijzen.

4.2. Gelet op de bevoegdheid welke artikel 4 van het ontwerp aan de Minister van Middenstand opdraagt m.b.t. het toezicht op het gevolg dat aan de adviezen van de commissie wordt gegeven, ware het wellicht wenselijk in het ontwerp te bepalen dat de Minister van Middenstand mededeling moet krijgen van ieder advies dat de commissie geeft.

.../...

4.3. Opdat de adviezen van de commissie met betrekking tot "bestaande" administratieve formaliteiten enig gevolg zouden kunnen krijgen - en daargelaten de hiervoren sub 3.2. opgeworpen vraag of er een verplichting bestaat om aan die adviezen gevolg te geven - is minimaal vereist dat de "betrokken Ministers" er mededeling van krijgen. Ook met het oog daarop dient het ontwerp te worden aangevuld.

5. Uit het vorenstaande volgt dat het ontwerp grondig behoort te worden omgewerkt.

---

1. Le projet d'arrêté royal soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour but de déterminer, en exécution de l'article 22bis, § 6, des lois relatives à l'organisation des Classes moyennes, coordonnées le 28 mai 1979, "les modalités de saisine et de fonctionnement propres à assurer le respect des compétences de la Commission COMFORM et permettant de donner suite à ses avis (relatifs à la simplification des formalités administratives imposées aux indépendants et aux P.M.E.), ainsi que le délai dans lequel la Commission COMFORM rend ses avis".

L'article 22bis précité a été inséré dans les lois coordonnées du 28 mai 1979 par l'article 1er de la loi du 6 juillet 1987, loi dont la date d'entrée en vigueur doit, conformément à son article 2, être fixée par le Roi.

Le Gouvernement devra veiller à ce que l'arrêté en projet n'intervienne qu'après l'entrée en vigueur de la disposition susvisée, qui en constitue le fondement légal.

2. Aux termes des travaux préparatoires de l'article 22bis précité, le paragraphe 6 de cette disposition légale a notamment pour but "d'imposer, au niveau du Gouvernement, des règles internes, qui permettent d'obliger chaque Ministre à saisir la Commission COMFORM et à, autant que possible, suivre son avis ou à défaut, à s'expliquer sur les motifs pour lesquels il n'est pas donné suite à cet avis". A cet effet, le Gouvernement s'est engagé lors de la discussion au Parlement à prévoir dans l'arrêté d'exécution "la saisine systématique C.M.C.E.S. en cas de non-respect d'un avis de COMFORM ou de refus de demander son avis" (Doc. parl., Sénat, 475 (1986-1987) n° 2, pp. 5-6).

.../...

L'arrêté en projet, qui vise à exécuter le paragraphe 6 précité, ne paraît répondre à l'objectif de cette disposition légale que dans une mesure plutôt restreinte.

2.1. Le projet ne contient notamment aucune disposition imposant directement aux Ministres l'obligation de consulter la Commission COMFORM (dénommée ci-après "la commission") au sujet de certains dossiers (1). L'existence d'une telle obligation ne ressort qu'indirectement de la disposition de l'article 2, alinéa 2, aux termes de laquelle "le Ministre concerné (peut) considérer qu'il a été satisfait à l'obligation de la consultation" lorsque la commission n'a pas émis d'avis dans le délai d'un mois qui suit l'introduction de la demande d'avis auprès de son président.

2.2. Quant à l'obligation de "suivre l'avis" (2), l'article 4 du projet prévoit certes que, s'il ne souhaite pas suivre un avis de la commission, le Ministre concerné "soumet l'affaire au Comité ministériel de coordination économique et sociale". Mais le projet ne permet pas de déterminer la marche à suivre pour le règlement ultérieur de l'affaire; il ne précise notamment pas s'il suffit que le Ministre concerné "(s'explique) sur les motifs pour lesquels il n'est pas donné suite à cet avis" ou si c'est le C.M.C.E.S. qui prendra la décision finale.

.../...

(1) Voir à ce sujet l'observation formulée au point 3.1. ci-après.

(2) Voir aussi l'observation formulée au point 3.2. ci-après.

2.3. Le projet ne contient pas non plus de disposition prévoyant que le C.M.C.E.S. doit être saisi "en cas de ... refus (ou d'omission) de demander (l')avis (de la commission)".

3. L'article 22bis précité des lois coordonnées du 28 mai 1979 distingue entre les avis que la commission peut émettre en vue de la simplification de formalités administratives (existantes) imposées aux indépendants et aux petites et moyennes entreprises "en vertu d'une loi, d'un arrêté, ou de toute mesure à caractère réglementaire" (paragraphe 4 de l'article 22bis) et les avis que la commission peut émettre "sur les avant-projets de loi ou propositions de loi et sur les projets d'arrêté qui ont pour effet d'instaurer de nouvelles formalités administratives ... ou d'étendre les formalités (existantes) ..." (paragraphe 5).

Cette distinction ne se traduit pas toujours dans le texte de l'arrêté en projet.

3.1. Si l'article 1er du projet fait apparaître clairement que la prescription relative à l'introduction des demandes d'avis s'applique tant aux avis visés au paragraphe 4 de l'article 22bis de la loi qu'à ceux dont il est question au paragraphe 5, on aperçoit beaucoup moins bien si le délai d'un mois dont la commission dispose en vertu de l'article 2, alinéa 1er, pour émettre son avis, s'applique indistinctement à tous les avis.

.../...

Si on interprète le champ d'application de l'alinéa 1er de l'article 2 à la lumière de ce que dispose l'alinéa 2, il semble que l'on doive en conclure que la disposition relative au délai dans lequel l'avis doit être donné ne s'applique qu'aux demandes d'avis sur les avant-projets de loi et les projets d'arrêté visées au paragraphe 5 de l'article 22bis. En effet, l'alinéa 2 de l'article 2 dispose que, si le délai prévu n'est pas respecté, le Ministre concerné pourra considérer qu'il a été satisfait à "l'obligation de la consultation" : une telle obligation ne se conçoit raisonnablement qu'à l'égard des avant-projets de loi et des projets d'arrêté visés au paragraphe 5 de l'article 22bis - et non à l'égard des lois et règlements existants, visés au paragraphe 4, qui imposent des formalités administratives aux indépendants et aux P.M.E., ni d'ailleurs à l'égard des propositions de loi visées au paragraphe 5.

Dès lors, si l'on entend rendre le délai visé à l'article 2, alinéa 1er, applicable à toutes les demandes d'avis, il y aurait lieu de le prévoir expressément dans le texte. Par souci de clarté, la disposition de l'alinéa 2 de l'article 2 devrait en outre faire apparaître qu'elle ne s'applique qu'aux seules demandes d'avis relatives aux avant-projets de loi et aux projets d'arrêté visés au paragraphe 5 de l'article 22bis.

3.2. On n'aperçoit pas non plus si l'article 4 du projet doit s'appliquer tant à l'égard des avis donnés sur les avant-projets de loi ou les projets d'arrêté imposant de "nouvelles" formalités qu'à l'égard des avis proposant la suppression ou la simplification de formalités "existantes". En d'autres termes, le projet ne permet pas d'établir si l'on entend imposer l'obligation de "suivre l'avis" également en ce qui concerne ces dernières formalités.

4.1. L'article 3 du projet prévoit que, lorsqu'est examinée une question relevant de la compétence d'un Ministre non représenté dans la commission, le Ministre des Classes moyennes l'invite à désigner son représentant afin que celui-ci participe aux travaux de la commission.

Cette disposition suppose que le Ministre des Classes moyennes soit mis au courant non seulement de chaque demande d'avis introduite auprès de la commission, mais aussi de chaque examen auquel la commission procède "d'initiative".

Le projet ne contient aucune disposition réglant la communication de ces renseignements au Ministre des Classes moyennes.

A cet égard, il serait sans doute utile que le projet prévoie qu'au cas où un Ministre qui se trouve dans la situation visée à l'article 3 soumet à la commission un avant-projet de loi ou un projet d'arrêté, il désigne d'emblée son représentant dans la demande d'avis.

4.2. Eu égard au pouvoir de contrôle que l'article 4 du projet attribue au Ministre des Classes moyennes en ce qui concerne la suite donnée aux avis de la commission, il serait sans doute souhaitable de disposer dans le projet que le Ministre des Classes moyennes doit recevoir communication de tous les avis donnés par la commission.

.../...

4.3. Pour qu'il puisse être donné suite aux avis de la commission concernant les formalités administratives "existantes" - et abstraction faite de la question de savoir s'il y a obligation de donner suite à ces avis, question soulevée au point 3.2. ci-avant, il faut à tout le moins que les "Ministres concernés" en reçoivent communication. Il convient de compléter le projet également sur ce point.

5. Il résulte de ce qui précède que le projet doit être remanié sérieusement.

De kamer was samengesteld uit			La chambre était composée de
de Heren Messieurs :	:	P. VERMEULEN,	eerste voorzitter, premier président,
		J. NIMMEGEERS, W. DEROOVER,	staatsraden, conseillers d'Etat,
		J. GIJSSELS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
		J. HERBOTS,	assesseurs de la section de législation,
Mevrouw Madame	:	F. LIEVENS,	griffier, 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. J. VANDE LANOTTE, adjunct-auditeur.

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. J. VANDE LANOTTE, auditeur adjoint.

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

F. LIEVENS. P. VERMEULEN.