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 5 november 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 voorontwerp van wet "tot wijziging van de wetten betreffende de organisatie van de Middenstand, gecoördineerd op 28 mei 1979, en tot oprichting van de Commissie COMFORM", heeft op 12 november 1986 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 5 novembre 1986, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de loi "modifiant les lois relatives à l'organisation des Classes moyennes, coordonnées le 28 mai 1979 et portant constitution de la Commission COMFORM", a donné le 12 novembre 1986 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe in de wetten betreffende de organisatie van de Middenstand, gecoördineerd op 28 mei 1979, een artikel 22bis in te voegen luidens hetwelk, bij de Hoge Raad voor de Middenstand, een commissie wordt opgericht welke wordt belast met de studie van de vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten opgelegd aan de kleine en middelgrote ondernemingen en aan de zelfstandigen (paragraaf 1 van het ontworpen artikel 22bis).

De opdracht van de commissie (die in het ontwerp wordt aangeduid met het letterwoord COMFORM) zal er inzonderheid in bestaan :

a) aan de bevoegde overheden voorstellen te doen tot "afschaffing of ... vereenvoudiging ... van de administratieve formaliteiten die krachtens een wet, een besluit of enige andere maatregel van reglementaire aard worden opgelegd" aan de K.M.O.'s en aan de zelfstandigen (paragraaf 3, tweede lid);

b) aan de bevoegde overheden adviezen te geven "over alle voorontwerpen van wet, wetsvoorstellen of ontwerpen van besluiten die nieuwe administratieve formaliteiten invoeren voor de zelfstandigen en voor de kleine en middelgrote ondernemingen, of die de (door de geldende wetgeving en reglementering opgelegde) administratieve formaliteiten ... uitbreiden" (paragraaf 3, derde lid).

2. Zoals blijkt uit de memorie van toelichting moet de "commissie COMFORM" in de plaats komen van de "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", welke commissie - op grond van artikel 29 van de Grondwet - werd opgericht bij koninklijk besluit van 10 mei 1982 (Belgisch Staatsblad van 4 juni 1982) (1).

Luidens de memorie van toelichting is inderdaad "de balans van de (op grond van de voorstellen en adviezen van laatstgenoemde commissie) werkelijk uitgevoerde vereenvoudigingen weinig bevredigend" gebleken.

Blijkens het verslag aan de Koning bij het eerdervermelde koninklijk besluit van 10 mei 1982 had de oprichting, bij koninklijk besluit van 25 september 1975, van een "werkgroep belast met de studie van de vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten opgelegd aan de kleine en middelgrote ondernemingen" al evenmin tot de verhoopte resultaten geleid.

Door de oprichtingsregels van de commissie COMFORM op te nemen in de gecoördineerde wetten van 28 mei 1979, wil de Regering een dubbel doel bereiken, namelijk :

.../...

---

(1) Dat koninklijk besluit 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 dringende noodzaak ingeroepen op grond waarvan de Regering zou hebben geoordeeld dat het besluit niet aan de Raad van State kon worden voorgelegd.

a) "de bevoegdheden en het gezag van COMFORM uitbreiden";

b) "de nauwe band ... bevestigen" tussen de op te richten commissie en de Hoge Raad voor de Middenstand, waarvan de voorzitter ook de commissie zal voorzitten en waaraan tevens het secretariaat van de commissie wordt opgedragen (paragraaf 2 van het ontworpen artikel 22bis).

3. Waarin precies de "uitbreiding" van de bevoegdheden en het gezag van de commissie zal bestaan, waarvoor de Regering de tussenkomst van de wetgever noodzakelijk acht, is niet direct uit het voorontwerp op te maken : paragraaf 5 van het ontworpen artikel 22bis draagt het vaststellen van "de modaliteiten van aanhangigmaking en werking die toelaten de bevoegdheden van de Commissie COMFORM te eerbiedigen en een gevolg voor te behouden aan haar adviezen" immers aan de Koning op, zonder aan te geven welke beginselen daarbij moeten worden in acht genomen of welke de grenzen zijn waarbinnen die bevoegdheid kan worden uitgeoefend.

Zo geeft het ontwerp meer bepaald geen uitsluitsel :

- omtrent het al dan niet verplichtend karakter van de raadpleging van de commissie over voorontwerpen (en voorstellen ?) van wet en over ontwerpen van besluiten waarbij nieuwe of meer ingewikkelde administratieve formaliteiten worden opgelegd aan de K.M.O.'s en de zelfstandigen;

- noch omtrent het al dan niet bestaan van een verplichting voor de bevoegde overheden om gevolg te geven aan de door de commissie geformuleerde voorstellen tot vereenvoudiging van bestaande formaliteiten of om rekening te houden met ongunstige adviezen over het opleggen van nieuwe formaliteiten;

- noch omtrent de mogelijkheid voor de betrokken K.M.O.'s, zelfstandigen of representatieve organisaties, om de miskenning van de hiervoren bedoelde verplichtingen met betrekking tot reglementaire bepalingen voor de rechter aan te voeren, hetzij tot staving van een annulatieberoep, hetzij als exceptie van onwettigheid.

In zoverre het de bedoeling zou zijn dwingende voorschriften uit te vaardigen, waarvan de niet-naleving op verzoek van derden door de rechter kan worden gesanctioneerd, dienen die voorschriften - op zijn minst wat de essentiële regelen betreft - door de wetgever zelf te worden vastgesteld.

4. De stellers van het ontwerp blijken weinig aandacht te hebben besteed aan de logische opbouw van het ontworpen artikel 22bis :

- waar in paragraaf 1 de algemene opdracht van de commissie wordt omschreven - de studie van de vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten opgelegd aan de K.M.O.'s en aan de zelfstandigen -, wordt in paragraaf 3 nader bepaald dat die opdracht er inzonderheid zal in bestaan voorstellen te doen tot vereenvoudiging van bestaande formaliteiten en adviezen te geven over ontworpen formaliteiten (nadat in paragraaf 2 over het voorzitterschap, het secretariaat en de samenstelling van de commissie werd gehandeld), en wordt in paragraaf 4 verduidelijkt wat moet worden verstaan onder "administratieve formaliteit", terwijl pas in paragraaf 6 wordt bepaald wat, voor de toepassing van het ontworpen artikel 22bis, onder "zelfstandige" en onder "kleine en middelgrote onderneming" moet worden begrepen;

- wat inzonderheid paragraaf 3 betreft wordt, meer bepaald in het vierde lid, onvoldoende onderscheid gemaakt tussen de twee bevoegdheden welke door die paragraaf aan de commissie worden opgedragen. Waar in het vierde lid wordt gesteld dat de commissie zich o.m. uitspreekt "op verzoek van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers (en) van de Voorzitter van de Senaat", is ongetwijfeld gedacht aan de in het derde lid bedoelde adviezen over wetsvoorstellen en niet aan de voorontwerpen van wet of aan de ontwerpen van besluiten en a fortiori niet aan de in het tweede lid bedoelde voorstellen tot vereenvoudiging van bestaande formaliteiten.

Waar wordt bepaald dat de commissie zich uitspreekt op verzoek van de Minister van Middenstand of van de Minister van Landbouw, doelt men allicht in de eerste plaats op de voorstellen waarvan sprake in het tweede lid : men ziet inderdaad niet goed in waarom alleen de Ministers van Middenstand en van Landbouw adviezen zouden kunnen inwinnen over de in het derde lid bedoelde voorontwerpen van wet of ontwerpen van besluiten - die bijvoorbeeld kunnen uitgaan van de Minister van Financiën of van de Minister van Sociale Zaken.

Het ontworpen artikel 22bis behoort derhalve grondig te worden omgewerkt en logischer te worden gestructureerd.

5. Volgens de gemachtigde van de Regering zou het voorontwerp geen nieuwe uitgaven doen ontstaan en was er derhalve geen aanleiding om het ontwerp - op grond van artikel 6 van het koninklijk besluit van 5 oktober 1961 tot regeling van de administratieve en begrotingscontrole - voor akkoord voor te leggen aan de Minister van Begroting.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Het opschrift zou preciezer de draagwijdte van het ontwerp omschrijven, indien het als volgt werd gesteld :

.../...

"Wetsontwerp tot wijziging van de wetten betreffende de organisatie van de Middenstand, gecoördineerd op 28 mei 1979, met het oog op de oprichting van een commissie belast met de studie van de vereenvoudiging van de administratieve formaliteiten opgelegd aan de kleine en middelgrote ondernemingen en aan de zelfstandigen".

Indieningsbesluit.

Het is ongebruikelijk in de aanhef van het indieningsbesluit te verwijzen naar het advies van de Raad van State. Dat advies moet immers, overeenkomstig artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, aan de memorie van toelichting van het wetsontwerp worden gehecht.

+

Het indieningsbesluit moet worden aangevuld met de formule : "HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ".

Artikel 1.

Men stelle de inleidende volzin als volgt :

"In de wetten betreffende de organisatie van de Middenstand, gecoördineerd op 28 mei 1979, wordt in hoofdstuk IV een artikel 22bis ingevoegd, luidend als volgt :".

+

.../...

Wat de structuur van het ontworpen artikel 22bis betreft, verwijst de Raad van State naar de algemene opmerking 4.

+

Voorgesteld wordt het eerste lid van paragraaf 2 van het ontworpen artikel 22bis als volgt te redigeren :

"De voorzitter van de Hoge Raad voor de Middenstand zit de commissie COMFORM voor. De commissie wordt in het vervullen van haar opdracht bijgestaan door het secretariaat van de Hoge Raad voor de Middenstand".

Paragraaf 3 dient volledig te worden herschreven rekening houdend met de algemene opmerkingen 3 en 4.

+

Luidens de toelichting bij paragraaf 4 "is de verplichting om een som geld te betalen geen administratieve formaliteit, tenzij ze gepaard gaat met samenhangende of bijkomende verplichtingen, of wanneer zij, door haar modaliteiten of haar frequentie, aan de zelfstandigen of aan de kleine en middelgrote ondernemingen de voltrekking van herhaalde of ingewikkelde handelingen oplegt".

Het verdient aanbeveling deze verduidelijking in de definitie van "administratieve formaliteit" op te nemen.

+

.../...

Hoewel in die definitie sprake is van "elke materiële handeling die moet uitgevoerd worden in toepassing van een reglementaire bepaling ...", worden klaarblijkelijk niet alleen formaliteiten bedoeld opgelegd in reglementen stricto sensu, maar eveneens formaliteiten opgelegd door wettelijke bepalingen. Men schrijve dus : "elke materiële handeling opgelegd door een wettelijke of reglementaire bepaling ...".

+

Wat paragraaf 5 betreft wordt verwezen naar de algemene opmerking 3.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. L'avant-projet de loi soumis à l'avis du Conseil d'Etat a pour objet d'insérer dans les lois relatives à l'organisation des Classes moyennes, coordonnées le 28 mai 1979, un article 22bis aux termes duquel il est institué auprès du Conseil supérieur des Classes moyennes, une commission chargée de l'étude de la simplification des formalités administratives imposées aux petites et moyennes entreprises et aux indépendants (paragraphe 1er de l'article 22bis en projet).

La mission de la commission (qui est désignée dans le projet par l'acronyme COMFORM) consistera spécialement :

a) à faire aux autorités compétentes des propositions en vue de "la suppression ou la simplification de formalités administratives imposées en vertu d'une loi, d'un arrêté ou de toute mesure à caractère réglementaire" aux P.M.E. et aux indépendants (paragraphe 3, alinéa 2);

b) à donner aux autorités compétentes des avis "sur tous les avant-projets de loi ou propositions de loi, et sur tous projets d'arrêté qui ont pour effet d'instaurer de nouvelles formalités administratives s'appliquant aux indépendants ou aux petites et moyennes entreprises, ou d'étendre les formalités administratives (imposées par la législation et la réglementation en vigueur) ..." (paragraphe 3, alinéa 3).

.../...

2. Ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs, la "commission COMFORM" est appelée à se substituer à la "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", commission qui a été constituée, sur la base de l'article 29 de la Constitution, par l'arrêté royal du 10 mai 1982 (Moniteur belge du 4 juin 1982) (1).

Aux termes de l'exposé des motifs, il est apparu, en effet, que "le bilan des simplifications réellement opérées (sur la base des propositions et avis de cette dernière commission) reste très insatisfaisant".

Selon le rapport au Roi qui accompagne l'arrêté royal du 10 mai 1982 précité, la création, par arrêté royal du 25 septembre 1975, d'un "groupe de travail chargé de l'étude de la simplification des formalités administratives imposées aux petites et moyennes entreprises" n'a pas davantage donné les résultats escomptés.

En intégrant les règles organiques de la commission COMFORM dans les lois coordonnées du 28 mai 1979, le Gouvernement poursuit un double but, notamment :

.../...

(1) Cet arrêté royal n'a pas été soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat; son préambule n'invoque pas davantage l'urgence justifiée par des motifs particuliers sur la base desquels le Gouvernement aurait estimé que l'arrêté ne pouvait être soumis au Conseil d'Etat.

a) "accroître les compétences et l'autorité de COMFORM";

b) "confirmer .... les liens étroits" entre la commission à ériger et le Conseil supérieur des Classes moyennes, dont le président assurera également la présidence de la commission et auquel sera aussi confié le secrétariat de la commission (paragraphe 2 de l'article 22bis en projet).

3. Il ne ressort pas directement de l'avant-projet en quoi consistera précisément cet "accroissement" des compétences et de l'autorité de la commission, en vue duquel le Gouvernement juge nécessaire une intervention du législateur : en effet, le paragraphe 5 de l'article 22bis en projet charge le Roi de déterminer "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", sans indiquer quels seront les principes qu'il faudra respecter à cet égard ni préciser les limites dans lesquelles cette compétence pourra s'exercer.

Ainsi, le projet ne donne pas de réponse claire et nette notamment en ce qui concerne :

.../...

- le caractère obligatoire ou non de la consultation de la commission sur des avant-projets (et propositions ?) de loi et des projets d'arrêtés imposant aux P.M.E. et aux indépendants des formalités administratives nouvelles ou plus complexes;

- l'existence ou non d'une obligation pour les autorités compétentes de donner suite aux propositions de simplification de formalités existantes faites par la commission ou de tenir compte de ses avis défavorables à l'imposition de nouvelles formalités;

- la possibilité pour les P.M.E., les indépendants ou les organisations représentatives considérés, d'invoquer devant le juge, soit à l'appui d'un recours en annulation, soit au titre d'exception d'illégalité, la méconnaissance des susdites obligations relativement à des dispositions réglementaires.

Dans la mesure où il s'agirait d'édicter des dispositions impératives dont l'inobservation peut être sanctionnée par le juge à la requête de tiers, ces dispositions - du moins en ce qui concerne les règles essentielles - devraient être établies par le législateur lui-même.

4. Les auteurs du projet semblent avoir été peu attentifs à la structure logique de l'article 22bis en projet :

- alors qu'en son paragraphe 1er il définit la mission générale de la commission - l'étude de la simplification des formalités administratives imposées aux P.M.E. et aux indépendants -, c'est seulement en son paragraphe 3 (après avoir traité en son paragraphe 2 de la présidence, du secrétariat et de la composition de la commission) que l'article 22bis en projet précise que cette mission consistera plus spécialement à faire des propositions en vue de la simplification des formalités existantes et à donner des avis sur les formalités envisagées; d'autre part, le paragraphe 4 précise ce qu'il faut entendre par "formalité administrative", alors que ce n'est qu'au paragraphe 6 que l'on trouve définies, pour l'application de l'article 22bis en projet, les notions d'"indépendant" et de "petite et moyenne entreprise";

- en ce qui concerne notamment le paragraphe 3, et plus particulièrement l'alinéa 4 de celui-ci, on n'a pas fait suffisamment la distinction entre les deux compétences que ce paragraphe attribue à la commission. En disposant à l'alinéa 4 que la commission se prononce notamment "sur demande du Président de la Chambre des Représentants (et) du Président du Sénat", l'on a sans aucun doute en vue les avis sur les propositions de loi visés à l'alinéa 3, et non pas les avis sur des avant-projets de loi ou des projets d'arrêtés, ni, à plus forte raison, les propositions de simplification de formalités existantes visées à l'alinéa 2.

.../...

Et lorsque le projet prévoit que la commission se prononce à la demande du Ministre des Classes moyennes ou du Ministre de l'Agriculture, il s'agit vraisemblablement en premier lieu des propositions dont il est question à l'alinéa 2 : en effet, on n'aperçoit pas pourquoi seuls les Ministres des Classes moyennes et de l'Agriculture pourraient recueillir l'avis de la commission sur les avant-projets de loi ou projets d'arrêtés visés à l'alinéa 3, avant-projets ou projets qui peuvent émaner, par exemple, du Ministre des Finances ou du Ministre des Affaires sociales.

Il convient, par conséquent, de soumettre l'article 22bis en projet à une révision approfondie et de lui donner une structure qui soit plus logique.

5. Selon le délégué du Gouvernement, l'avant-projet n'entraînerait pas de nouvelles dépenses, de sorte qu'il n'y avait pas lieu de soumettre le projet à l'accord du Ministre du Budget, en vertu de l'article 6 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

L'intitulé refléterait mieux la portée du projet s'il était rédigé comme suit :

.../...

"Projet de loi modifiant les lois relatives à l'organisation des Classes moyennes, coordonnées le 28 mai 1979, en vue de la création d'une commission chargée de l'étude de la simplification des formalités administratives imposées aux petites et moyennes entreprises et aux indépendants".

Arrêté de présentation.

Il n'est pas d'usage de se référer à l'avis du Conseil d'Etat dans le préambule de l'arrêté de présentation. En effet, conformément à l'article 3, § ler, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, cet avis doit être annexé à l'exposé des motifs du projet de loi.

+

L'arrêté de présentation doit être complété par la formule : "NOUS AVONS ARRETE ET ARRETONS".

Article ler.

Il convient de rédiger la phrase liminaire comme suit :

"Dans les lois relatives à l'organisation des Classes moyennes, coordonnées le 28 mai 1979, il est inséré au chapitre IV un article 22bis, rédigé comme suit :".

+

En ce qui concerne la structure de l'article 22bis en projet, on se reportera à l'observation générale n° 4.

+

Il est proposé de rédiger comme suit l'alinéa 1er du paragraphe 2 de l'article 22bis en projet :

"Le président du Conseil supérieur des Classes moyennes préside la commission COMFORM. Dans l'accomplissement de sa mission, la commission est assistée par le secrétariat du Conseil supérieur des Classes moyennes".

Le paragraphe 3 doit être entièrement réécrit en tenant compte des observations générales n°s 3 et 4.

+

Selon le commentaire que l'exposé des motifs consacre au paragraphe 4, "l'obligation de payer une somme d'argent ne constitue pas une formalité administrative, ..., sauf lorsqu'elle s'accompagne d'obligations annexes ou complémentaires ou lorsque, par ses modalités ou par sa fréquence, elle est de nature à imposer aux indépendants ou aux petites et moyennes entreprises l'accomplissement d'opérations répétées ou complexes".

.../...

Il est recommandé d'inclure cette précision dans la définition de la "formalité administrative".

+

Encore que cette définition mentionne "tout acte matériel qui doit être exécuté en application d'une prescription réglementaire ...", il ne s'agit pas uniquement, de toute évidence, des formalités imposées par des règlements au sens strict, mais également de celles qui sont prescrites par des dispositions légales. Il convient dès lors d'écrire : "tout acte matériel imposé par une disposition légale ou réglementaire ...".

+

En ce qui concerne le paragraphe 5, il convient de se reporter à l'observation générale n° 3.

De kamer was samengesteld uit		La chambre était composée de
de Heren : Messieurs :	P. VERMEULEN,	voorzitter, 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. R. AERTGEERTS, 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. R. AERTGEERTS, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER, F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT, P. VERMEULEN.