- 1 -
- 4-07-1989

GAM. L. 19.077/8.

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 12 mei 1989 door de Staatssecretaris voor Middenstand verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de modaliteiten van aanhangigmaking en werking van de Commissie COMFORM", heeft op 31 mei 1989 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat aux Classes moyennes, le 12 mai 1989, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "réglant les modalités de saisine et de fonctionnement de la Commission COMFORM", a donné le 31 mai 1989 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

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, welke wet, overeenkomstig haar artikel 2, in werking zal treden op de datum bepaald door de Koning.

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

Ter zake wordt verwezen naar het advies dat de Raad van State heden heeft gegeven over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende inwerkingtreding van de wet van 6 juli 1987 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" (L. 19.076/8).

.../...

2. Blijkens 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 op te volgen of, bij gebreke daarvan, de motieven te geven van 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 thans voorgelegde ontwerp-besluit, dat nochtans de uitvoering beoogt van de voornoemde paragraaf 6, 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" te noemen) te raadplegen met betrekking tot de in artikel 22bis, § 5, bedoelde voorontwerpen van wet en ontwerpen van besluit.

.../...

2.2. Wat de verplichting betreft om "het advies op te volgen" (1), bepaalt artikel 3, tweede lid, alleen dat de Minister ertoe gehouden is om aan de Commissie mee te delen welk gevolg werd gegeven aan het advies en welke de motieven zijn van de ter zake genomen beslissing.

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. Waar, enerzijds, in artikel 1 van het ontwerp duidelijk wordt gesteld dat de bepaling in verband met het indienen van de adviesaanvragen geldt, zowel voor de adviezen bedoeld in paragraaf 4, als voor die bedoeld in paragraaf 5 van artikel 22bis en, anderzijds, het bepaalde in artikel 2 uitdrukkelijk wordt beperkt tot de "in (lees : met) toepassing van § 5" gevraagde adviezen, is niet duidelijk of artikel 3, tweede lid, van het ontwerp toepassing moet vinden zowel in verband met adviezen die worden gegeven omtrent voorontwerpen van wet, wetsvoorstellen 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 aan de betrokken Minister de verplichting op te leggen om mee te delen welk gevolg werd gegeven aan het advies en welke de motieven zijn van de getroffen beslissing.

.../...

---

(1) Zie ook de opmerking sub 3, infra.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Opschrift.

Voorgesteld wordt het opschrift als volgt te redigeren :

"Koninklijk besluit tot vaststelling van de wijze waarop de adviesaanvragen bij de Commissie COMFORM aanhangig gemaakt worden en tot regeling van de werking van die Commissie".

Aanhef.

Men stelle de eerste aanhefverwijzing als volgt :

"Gelet op de wetten betreffende de organisatie van de Middenstand, gecoördineerd op 28 mei 1979, inzonderheid op artikel 22bis, § 6, ingevoegd bij de wet van 6 juli 1987;".

+

Ter voldoening aan artikel 2, 3°, van het koninklijk besluit van 24 maart 1972 betreffende de Staatssecretarissen, dient, ingevolge de betrokkenheid van de Staatssecretaris voor Landbouw, ook de Minister van Buitenlandse Betrekkingen, aan wie de Staatssecretaris is toegevoegd, het ontwerp voor te dragen en mede te ondertekenen en met de uitvoering ervan te worden belast (artikel 6).

Artikel 1.

Men vervange, in de eerste volzin, de woorden "De verzoeken tot advies, bepaald in ..." door "De adviesaanvragen bedoeld in ...".

De woorden "en gewijzigd door de wet van 6 juli 1987" zijn vanuit wetgevingstechnisch standpunt overbodig en kunnen wegvallen.

+

De bepaling luidens welke het secretariaat van de Commissie de ontvangst van de adviesaanvraag moet bevestigen aan de aanvrager, lijkt de procedure nodeloos omslachtig te maken.

Die bepaling kan beter worden weggelaten of, desgewenst, worden vervangen door het voorschrift dat de adviesaanvragen moeten worden ingediend bij aangetekend schrijven met kennisgeving van ontvangst.

Dezelfde opmerking geldt voor de tweede volzin van artikel 3, eerste lid, van het ontwerp.

Artikel 2.

Men schrijve : "Wanneer met toepassing van het voornoemde artikel 22bis, § 5, het advies gevraagd wordt door een of meer Ministers, ..., brengt de Commissie COMFORM haar advies uit binnen een termijn van één maand volgend op de adviesaanvraag. Deze termijn geldt niet voor dringende gevallen".

Artikel 3.

Mede rekening gehouden met de opmerking die hiervoren met betrekking tot artikel 1 werd gemaakt, wordt voorgesteld dit artikel als volgt te redigeren :

"De adviezen van de Commissie COMFORM worden (bij aangetekend schrijven met kennisgeving van ontvangst) meegedeeld aan de aanvrager en, in voorkomend geval, eveneens aan de Minister die bevoegd is inzake het voorwerp van de adviesaanvraag.

De Minister is ertoe gehouden aan de Commissie mee te delen welk gevolg werd gegeven aan het advies en welke de motieven zijn van de ter zake getroffen beslissing".

Artikel 4.

In dit artikel worden een aantal bepalingen bijeengebracht die betrekking hebben op de oproepingen voor de vergaderingen van de Commissie (paragraaf 1), de taak van de voorzitter (paragraaf 2), de vervanging van de voorzitter (paragraaf 3), het aanwezigheidsquorum (paragraaf 4), het huishoudelijk reglement (paragraaf 5, eerste lid), de mogelijkheid voor de Commissie om zich te laten bijstaan door deskundigen en om ambtenaren op de vergaderingen uit te nodigen (paragraaf 5, tweede tot vierde lid) en ten slotte de verplichting om de adviezen in plenaire vergadering uit te brengen (paragraaf 6).

De leesbaarheid van de ontworpen bepalingen kan aanmerkelijk worden verbeterd, alleen reeds door ze te herschikken en als volgt in te delen in drie afzonderlijke artikelen :

- in een eerste artikel de bepalingen van paragraaf 1, paragraaf 4 en paragraaf 5, tweede tot vierde lid;

- in een tweede artikel de bepalingen van de paragrafen 2 en 3, waaraan de bepaling i.v.m. de verkiezing van de ondervoorzitter dient te worden toegevoegd welke is opgenomen in artikel 1, derde lid, van het ontwerp van koninklijk besluit houdende de samenstelling van de Commissie COMFORM alsmede de aanwijzingsmodaliteiten van haar leden (1);

- in een derde artikel de bepalingen van paragraaf 5, eerste lid, en paragraaf 6.

Luidens de tweede volzin van paragraaf 5, eerste lid, kan het huishoudelijk reglement de Commissie "toelaten (lees : "toestaan") in plenaire vergadering of in beperkte werkgroep bijeen te komen naargelang de specificiteit van de behandelde kwesties".

Leest men deze bepaling in samenhang met die van paragraaf 6, luidens welke "de adviezen worden uitgebracht in plenaire vergadering (niet : zitting)", dan blijkt alleen bedoeld te zijn dat het huishoudelijk reglement kan voorzien in de mogelijkheid om beperkte werkgroepen op te

.../...

---

(1) Zie het advies L. 19.075/8.

richten die ermee kunnen belast worden, met betrekking tot bepaalde specifieke problemen, voorbereidend studiewerk te verrichten - ter voorbereiding meer bepaald van het in voltallige vergadering te geven advies.

Die bedoeling zou duidelijker tot uiting moeten worden gebracht in de tekst.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis 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 qui, conformément à son article 2, entrera en vigueur à la date 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.

On se reportera à cet égard à l'avis que le Conseil d'Etat a rendu ce jour sur un projet d'arrêté royal "réglant l'entrée en vigueur de la loi du 6 juillet 1987 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" (L. 19.076/8).

.../...

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 du 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, p. 5-6).

Bien qu'il vise à l'exécution du paragraphe 6 précité, le présent arrêté en projet ne paraît répondre à l'objectif de cette disposition législative 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 des avant-projets de loi et projets d'arrêté visés à l'article 22bis, § 5.

2.2. Quant à l'obligation de "suivre l'avis" (1), l'article 3, alinéa 2, dispose uniquement que le Ministre est tenu de faire savoir à la Commission quelle suite a été réservée à l'avis et quels motifs sont à la base de la décision prise en la matière.

.../...

---

(1) Voir également l'observation formulée au point 3 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. Si, d'une part, l'article 1er du projet énonce clairement que la disposition relative à l'introduction des demandes d'avis s'applique tant aux avis visés au paragraphe 4 qu'à ceux visés au paragraphe 5 de l'article 22bis et si, d'autre part, la disposition de l'article 2 est expressément limitée aux avis demandés "en application du § 5", l'on n'aperçoit pas, en revanche, si l'article 3, alinéa 2, du projet est applicable tant en ce qui concerne les avis rendus sur les avant-projets de loi, propositions de loi ou projets d'arrêté qui ont pour effet d'imposer de "nouvelles" formalités, qu'en ce qui concerne les avis proposant la suppression ou la simplification de formalités "existantes". En d'autres termes, le projet ne permet pas de déterminer si, pour ces dernières formalités aussi, il s'agit d'imposer au Ministre l'obligation de faire savoir quelle suite a été réservée à l'avis et quels motifs sont à la base de la décision prise.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Intitulé.

Il est proposé de rédiger l'intitulé comme suit :

.../...

"Arrêté royal fixant les modalités de saisine pour avis de la Commission COMFORM et réglant le fonctionnement de cette Commission".

Préambule.

Il conviendrait de rédiger l'alinéa 1er du préambule comme suit :

"Vu les lois relatives à l'organisation des Classes moyennes, coordonnées le 28 mai 1979, notamment l'article 22bis, § 6, inséré par la loi du 6 juillet 1987;".

+

Pour satisfaire à l'article 2, 3°, de l'arrêté royal du 24 mars 1972 relatif aux Secrétaires d'Etat, et étant donné que le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture est associé au projet, le Ministre des Relations extérieures, auquel le Secrétaire d'Etat est adjoint, doit lui aussi proposer et contresigner le projet et être chargé de son exécution (article 6).

Article 1er.

Il conviendrait, dans la première phrase, de remplacer les mots "Les demandes d'avis, prévues à ..." par "Les demandes d'avis, visées à ...".

.../...

Les mots "et modifiées par la loi du 6 juillet 1987" sont, du point de vue de la technique législative, superflus et peuvent être omis.

+

La disposition selon laquelle le secrétariat de la Commission doit notifier la réception de la demande d'avis au demandeur, semble rendre la procédure inutilement compliquée.

Il serait préférable d'omettre cette disposition ou, le cas échéant, de la remplacer par une disposition aux termes de laquelle les demandes d'avis doivent être introduites par lettre recommandée avec avis de réception.

La même observation vaut pour la deuxième phrase de l'article 3, alinéa 1er, du projet.

Article 2.

Il conviendrait d'écrire : "Lorsqu'en application de l'article 22bis, § 5, précité, l'avis est demandé par un ou plusieurs Ministres, ..., la Commission COMFORM rend son avis dans le mois qui suit la demande d'avis. Ce délai ne s'applique pas aux cas d'urgence".

.../...

Article 3.

Compte tenu, notamment, de l'observation émise ci-avant concernant l'article 1er, il est proposé de rédiger le présent article comme suit :

"Les avis de la Commission COMFORM sont communiqués (par lettre recommandée avec avis de réception) au demandeur et, le cas échéant, également au Ministre qui est compétent pour l'objet de la demande d'avis.

Le Ministre est tenu de faire savoir à la Commission quelle suite a été réservée à l'avis et quels motifs sont à la base de la décision prise en la matière".

Article 4.

Cet article réunit plusieurs dispositions qui ont trait aux convocations aux réunions de la Commission (paragraphe 1er), à la mission du président (paragraphe 2), à la suppléance du président (paragraphe 3), au quorum de présence (paragraphe 4), au règlement d'ordre intérieur (paragraphe 5, alinéa 1er), à la possibilité pour la Commission de se faire assister par des experts et d'inviter des fonctionnaires à ses réunions (paragraphe 5, alinéas 2 à 4) et, enfin, à l'obligation d'émettre les avis en séance plénière (paragraphe 6).

.../...

La lisibilité des dispositions en projet peut être considérablement améliorée si on réordonne et répartit ces dispositions en trois articles distincts, comme suit :

- dans un premier article, les dispositions des paragraphe 1, paragraphe 4 et paragraphe 5, alinéas 2 à 4;

- dans un deuxième article, les dispositions des paragraphes 2 et 3, auxquelles doit être ajoutée la disposition relative à l'élection du vice-président, disposition qui figure à l'article 1er, alinéa 3, du projet d'arrêté royal réglant la composition de la Commission COMFORM ainsi que les modalités de désignation de ses membres (1);

- dans un troisième article, les dispositions du paragraphe 5, alinéa 1er, et paragraphe 6.

Selon la deuxième phrase du paragraphe 5, alinéa 1er, le règlement d'ordre intérieur peut "autoriser la Commission ... à se réunir en assemblée plénière ou en groupe de travail restreint en fonction de la spécificité des questions traitées".

Lue en combinaison avec la disposition du paragraphe 6, en vertu de laquelle "les avis sont émis en séance plénière", cette disposition semble signifier uniquement que le règlement d'ordre intérieur peut prévoir

---

(1) Voir l'avis L. 19.075/8.

.../...

la possibilité de constituer des groupes de travail restreints qui peuvent être chargés d'effectuer, à propos de problèmes spécifiques déterminés, un travail d'étude préparatoire - en préparation, plus précisément, de l'avis à rendre en séance plénière.

Cette portée de la disposition devrait ressortir plus clairement du texte.

De kamer was samengesteld uit

de Heer Monsieur	: P. VERMEULEN,	eerste voorzitter, premier président,
de Heren Messieurs	: J. NIMMEGEERS,	staatsraden,
	: W. DEROOVER,	conseillers d'Etat,
	: F. DE KEMPENEER,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	: J. HERBOTS,	assessoren 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. P. DEPUYDT, 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. P. DEPUYDT, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.