

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 6 maart 1995 door de Minister van de Kleine en Middelgrote Ondernemingen en Landbouw verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot opheffing van voorwaarden tot uitoefening van de beroepswerkzaamheden van kleinhandelaar in vaste brandstoffen en kleinhandelaar in vloeibare brandstoffen in de kleine en middelgrote handels- en ambachts-ondernemingen", heeft op 26 september 1995 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Ministre des Petites et Moyennes Entreprises et de l'Agriculture, le 6 mars 1995, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "abrogeant des conditions d'exercice des professions de négociant-détaillant en combustibles solides et négociant-détaillant en combustibles liquides dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat", a donné le 26 septembre 1995 l'avis suivant :

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt tot opheffing van, eensdeels, het koninklijk besluit van 22 april 1966 tot bepaling van de voorwaarden tot uitoefening van de beroepswerkzaamheid van kleinhandelaar in vaste brandstoffen in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen en, anderdeels, het koninklijk besluit van 25 juli 1974 tot bepaling van de eisen tot uitoefening van de beroepswerkzaamheid van kleinhandelaar in vloeibare brandstoffen in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen.

Als redenen voor de opheffing van die besluiten worden, in de consideransen opgenomen in de aanhef van het ontwerp, opgegeven :

- dat er voor de uitoefening van de bedoelde beroepswerkzaamheden geen specifieke opleidingen bestaan in het secundair technisch en het beroepsonderwijs;
- dat de middenstandsopleiding ter zake weinig gevraagd is;
- dat niet voldoende het verband is aangetoond tussen de eisen inzake beroepskennis en de middelen om die kennis te bewijzen, enerzijds, en de kwaliteit van de geleverde dienst, anderzijds;
- dat het aantal gevestigde kleinhandelaars in brandstoffen in grote mate is afgenomen in de periode 1987-1993, bij een vrij stabiele totale omzet;

.../...

- en, ten slotte, dat de bedoelde beroepswerkzaamheden onderworpen zijn aan de algemene voorwaarden inzake de kennis van het bedrijfsbeheer opgelegd bij het koninklijk besluit van 12 juni 1989.

2. De besluiten waarvan de opheffing wordt beoogd, kwamen tot stand op grond van respectievelijk artikel 1 van de wet van 24 december 1958 waarbij beroepsuitoefeningsvoorwaarden kunnen worden ingevoerd in de ambachts-, de kleine en middelgrote handels- en de kleine nijverheidsondernemingen (wat het koninklijk besluit van 22 april 1966 betreft) en van artikel 2, eerste lid, van de wet van 15 december 1970 op de uitoefening van beroepswerkzaamheden in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen (wat het koninklijk besluit van 25 juli 1974 betreft).

De rechtsgrond voor het opleggen van beroepsuitoefeningsvoorwaarden in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen wordt thans geboden door artikel 2 van de voornoemde wet van 15 december 1970, gewijzigd bij de wet van 25 februari 1987. Die wetsbepaling vormt derhalve de rechtsgrond voor de voorgenomen opheffing van de meerge-noemde besluiten.

3. Artikel 2 van de wet van 15 december 1970 schrijft voor dat de reglementeringsbesluiten door de Koning worden genomen op aanvraag van een of meer belanghebbende beroepsverbonden en na advies van de Hoge Raad voor de Middenstand,

.../...

behalve ten aanzien van sectoren waarvoor geen bevoegd verbond bestaat, in welk geval het koninklijk besluit wordt genomen op voorstel van de Minister van Middenstand.

Op basis van het principe van het parallelisme der vormen en de zogenaamde "regel van de tegengestelde akte" is de opheffing van een reglementair besluit, behoudens andersluidende bepaling, onderworpen aan dezelfde vormvereisten als de totstandkoming van het besluit zelf. Wanneer het substantiële vormvereisten betreft kan de niet-naleving ervan grond opleveren tot vernietiging door de Raad van State (1).

Overeenkomstig de voornoemde beginselen zou het ontworpen opheffingsbesluit derhalve slechts kunnen worden genomen op aanvraag van de Belgische Federatie der Kleinhandelaars in Brandstoffen en van de Industrie van Minerale Oliën van België, op wier verzoek de op te heffen konink-

(1) H. COREMANS en M. VAN DAMME, Beginselen van wetgevings-techniek en behoorlijke regelgeving, in Administratieve rechtsbibliotheek, Algemene reeks, nr. 11, Brugge, Die Keure, 1994, 33. Zie ook J.M. AUBY, "L'abrogation des actes administratifs", A.J.D.A., 1967, 135; en P. LEWALLE, "L'abrogation des actes administratifs unilatéraux", Ann. Fac. Dr. Liège, 1970, 121.

lijke besluiten werden vastgesteld, en na advies van de Hoge Raad voor de Middenstand (1).

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 december 1970 werd echter uitdrukkelijk gesteld dat de vormvereisten waaraan de totstandkoming van een reglementeringsbesluit onderworpen werd, niet zouden gelden voor de opheffing ervan :

- in de memorie van toelichting werd met betrekking tot de opgelegde vormvereisten gesteld dat ze "alleen van toepassing (zijn) waar er uitdrukkelijk is in voorzien. Dit betekent dat ze zich niet opdringen voor de opheffing van een reglementeringsbesluit; de terugkeer naar de vrijheid moet, indien hij noodzakelijk lijkt, kunnen geschieden zonder belemmeringen. Dienaangaande mag geen twijfel blijven bestaan" (2);
- ook in het verslag van de bevoegde Kamercommissie werd gesteld dat "er ... geen sprake van (is) om in het geval van opheffing naar analogie de procedure toe te passen"

(1) Blijkens de inlichtingen verstrekt door de gemachtigde ambtenaar is het ontwerp tot stand gekomen zonder enige betrokkenheid van de voornoemde beroepsverbonden - die volgens hem overigens niet meer actief zouden zijn - en werd evenmin de Hoge Raad voor de Middenstand over de ontworpen opheffing geraadpleegd.

(2) Parl. St., Kamer, 1969-1970, nr. 520/1, p. 10.

die geldt voor de totstandkoming van de reglementeringsbesluiten (1).

Gelet op die uitdrukkelijke stellingname van de wetgever tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 december 1970, kan worden aangenomen dat in het onderhavige geval geen toepassing moet worden gemaakt van het principe van het parallellisme der vormen en van de regel van de tegengestelde akte.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

1. Men redigere het eerste lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op de wet van 15 december 1970 op de uitoefening van beroepswerkzaamheden in de kleine en middelgrote handels- en ambachtsondernemingen, inzonderheid op artikel 2, gewijzigd bij de wet van 25 februari 1987;"

2. Het tweede tot het vijfde lid van de aanhef dienen als overbodig te worden weggelaten.

(1) Parl. St., Kamer, 1969-1970, nr. 520/8, p. 18.

3. De aanhef dient in fine te worden aangevuld als volgt :

"Gelet op het advies van de Raad van State;

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw en de Kleine en Middelgrote Ondernemingen;".

Artikel 1.

De ontworpen bepaling moet worden aangevuld met een verwijzing naar de koninklijke besluiten van 19 mei 1972 en 9 april 1980, welke het koninklijk besluit van 22 april 1966 hebben gewijzigd.

Artikel 2.

Ook in deze bepaling moet het wijzigende koninklijk besluit van 9 april 1980 worden vermeld.

Artikel 3.

Men schrijve "Minister van Landbouw en de Kleine en Middelgrote Ondernemingen".

Dezelfde opmerking geldt voor de medeondertekening van het ontworpen besluit.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet d'arrêté soumis pour avis tend à abroger, d'une part, l'arrêté royal du 22 avril 1966 instaurant des conditions d'exercice de l'activité professionnelle de négociant-détaillant en combustibles solides dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat et, d'autre part, l'arrêté royal du 25 juillet 1974 déterminant les conditions d'exercice de l'activité professionnelle de négociant-détaillant en combustibles liquides dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat.

Les considérants figurant au préambule du projet énoncent les motifs suivants pour justifier l'abrogation de ces arrêtés :

- qu'il n'existe pas pour l'exercice des activités professionnelles visées de formations spécifiques de l'enseignement secondaire technique et professionnel;
- que la formation des classes moyennes en la matière est peu demandée;
- que le rapport entre les connaissances professionnelles exigées et les moyens de preuve de ces connaissances d'une part, et la qualité des services prestés d'autre part, n'est pas suffisamment démontré;

.../...

- que le nombre des détaillants en combustibles a sensiblement diminué au cours de la période 1987-1993 en conservant un chiffre d'affaires total relativement stable;
- et, enfin, que les activités professionnelles visées sont soumises aux conditions générales de connaissances de gestion imposées par l'arrêté royal du 12 juin 1989.

2. Les arrêtés dont l'abrogation est envisagée ont été pris en vertu, respectivement, de l'article 1er de la loi du 24 décembre 1958 permettant d'instituer des conditions d'exercice de la profession dans les entreprises de l'artisanat, du petit et du moyen commerce et de la petite industrie (en ce qui concerne l'arrêté royal du 22 avril 1966) et de l'article 2, alinéa 1er, de la loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat (en ce qui concerne l'arrêté royal du 25 juillet 1974).

L'imposition de conditions d'exercice de la profession dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat tient aujourd'hui son fondement légal de l'article 2 de la loi précitée du 15 décembre 1970, modifiée par la loi du 25 février 1987. Cette disposition législative constitue dès lors le fondement légal de l'abrogation envisagée des arrêtés précités.

.../...

3. L'article 2 de la loi du 15 décembre 1970 prescrit que les arrêtés de réglementation sont pris par le Roi à la demande d'une ou de plusieurs fédérations professionnelles intéressés et après avis du Conseil supérieur des Classes moyennes, sauf dans les secteurs pour lesquels il n'existe pas de fédération compétente, dans quel cas l'arrêté royal est pris sur proposition du Ministre des Classes moyennes.

Sur la base du principe du parallélisme des formes et de ce que l'on appelle "la règle de l'acte contraire", l'abrogation d'un arrêté de réglementation est soumise, sauf disposition contraire, aux mêmes formalités que l'élaboration de l'arrêté proprement dit. S'il s'agit de formalités substantielles, leur non-respect peut donner lieu à une annulation par le Conseil d'Etat (1).

Conformément aux principes précités, l'arrêté abrogatif en projet ne pourrait dès lors être pris qu'à la demande de la Fédération belge des Négociants-Détaillants en Combustibles et de l'Industrie des Huiles minérales de Belgique, à la demande desquelles les arrêtés à abroger ont

(1) H. COREMANS et M. VAN DAMME, "Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving", in Administratieve rechtsbibliotheek, Algemene reeks, n° 11, Bruges, Die Keure, 1994, 33. Voir également J.M. AUBY, L'abrogation des actes administratifs, A.J.D.A., 1967, 135; et P. LEWALLE, L'abrogation des actes administratifs unilatéraux, Ann. Fac. Liège, 1970, 121.

été établis, et après avis du Conseil supérieur des Classes moyennes (1).

Au cours des travaux préparatoires de la loi du 15 décembre 1970, il a toutefois été clairement précisé que les formalités auxquelles est soumise l'élaboration d'un arrêté de réglementation, ne s'appliqueraient pas à son abrogation :

- l'exposé des motifs énonce, en ce qui concerne les formalités requises, qu'elles "ne s'appliquent que là où elles sont explicitement prévues. Ceci signifie qu'elles ne s'imposent pas pour l'abrogation d'un arrêté de réglementation; le retour à la liberté, s'il apparaît nécessaire, doit pouvoir s'effectuer sans entraves. Aucun doute ne peut subsister à cet égard" (2);
- le rapport de la commission compétente de la Chambre porte également que "il n'est pas question d'appliquer, par analogie, la procédure, dans le cas de l'abrogation"

(1) Selon les éclaircissements fournis par le fonctionnaire délégué, le projet a été élaboré sans intervention aucune des fédérations professionnelles précitées - qui selon lui, ne seraient d'ailleurs plus actives - et sans consultation du Conseil supérieur des Classes moyennes sur l'abrogation en projet.

(2) Doc. parl., Chambre, 1969-1970, n° 520/1, p. 10.

prévue pour l'élaboration d'arrêtés de réglementation (1).

Eu égard à cette prise de position formelle du législateur au cours des travaux préparatoires de la loi du 15 décembre 1970, il peut être admis qu'en l'espèce, il n'y a pas lieu d'appliquer le principe du parallélisme des formes et la règle de l'acte contraire.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Préambule.

1. Il conviendrait de rédiger le premier alinéa du préambule comme suit :

"Vu la loi du 15 décembre 1970 sur l'exercice des activités professionnelles dans les petites et moyennes entreprises du commerce et de l'artisanat, notamment l'article 2, modifié par la loi du 25 février 1987;"

2. Le deuxième jusqu'au cinquième alinéas du préambule étant superflus, ils doivent être omis.

3. La fin du préambule doit être complétée comme suit :

(1) Doc. parl., Chambre, 1969-1970, n° 520/8, p. 18.

"Vu l'avis du Conseil d'Etat;

Sur la proposition de Notre Ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises;"

Article 1er.

La disposition en projet doit être complétée par une référence aux arrêtés royaux des 19 mai 1972 et 9 avril 1980, qui ont modifié l'arrêté royal du 22 avril 1966.

Article 2.

Cette disposition doit elle aussi mentionner l'arrêté royal modificatif du 9 avril 1980.

Article 3.

Il conviendrait d'écrire "Ministre de l'Agriculture et des Petites et Moyennes Entreprises".

La même observation vaut pour le contreseing de l'arrêté en projet.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

D. VERBIEST,
P. LEMMENS,

J. GIJSSELS,
A. ALLEN,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

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 Mevr. R. THIELEMANS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. CLEMENT, adjunct-referendaris.

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 Mme R. THIELEMANS, auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. CLEMENT, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.