

BELGISCHE SENAAT**ZITTING 1986-1987**

3 FEBRUARI 1987

Ontwerp van wet 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

MEMORIE VAN TOELICHTING

De opeenstapeling van de administratieve verplichtingen en formaliteiten opgelegd aan de zelfstandigen en aan de kleine en middelgrote ondernemingen, en hun complexiteit, hebben ontegensprekelijk een nefaste weerslag op de economische activiteit en de tewerkstelling.

De administratieve formaliteiten hebben dikwijls een afschrikwekkend effect voor diegenen die zich wensen te vestigen als zelfstandigen. Dit geldt in het bijzonder in bepaalde beroepen, voor diegenen die een onderneming wensen op te richten en voor de bedrijfsleiders die hun activiteiten wensen uit te breiden, in bepaalde sectoren of op bepaalde markten.

Het zijn inzonderheid de formaliteiten van sociale aard die bijzonder zwaar wegen op de kleine en middelgrote ondernemingen. Zij vormen ontegensprekelijk een rem op de aanwerving en hebben een onmiddellijk negatief effect op de tewerkstelling.

Andere soorten formaliteiten van alle aard, wegen nutloos op de activiteiten van de zelfstandigen en de ondernemingen. Dit is bijvoorbeeld zo voor de massa aanvragen

SENAT DE BELGIQUE**SESSION DE 1986-1987**

3 FEVRIER 1987

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

EXPOSE DES MOTIFS

L'accumulation des formalités et obligations administratives imposées aux petites et moyennes entreprises et aux travailleurs indépendants, leur complexité, ont incontestablement un effet néfaste pour l'activité économique et pour l'emploi.

Les formalités administratives exercent en effet souvent un effet dissuasif à l'égard de ceux qui souhaitent s'installer comme indépendants, en particulier dans certaines professions, à l'égard de ceux qui veulent fonder une entreprise et à l'égard des chefs d'entreprise qui veulent développer leur activité, dans certains secteurs ou sur certains marchés.

Tout particulièrement, les formalités d'ordre social, qui pèsent particulièrement lourd sur les petites et moyennes entreprises, constituent incontestablement un frein à l'embauche et ont souvent un effet directement négatif sur l'emploi.

D'autres types de formalités, de toutes natures, obèrent inutilement l'activité des indépendants et des entreprises : il en est ainsi, notamment, de la multitude des demandes

van statistische aard, die uitgaan van administratieve diensten en die betrekking hebben op de meest verschillende onderwerpen (verbruik van water, gas, electriciteit, berekening van drijfkracht enz.), of van de herhaalde aanvragen om inlichtingen zoals bijvoorbeeld het inschrijvingsnummer in het handelsregister of in het ambachtsregister.

De logica zou echter willen dat eender welke administratie de gegevens waarvan zij zelf depositaris is niet zou vragen aan de zelfstandige of de onderneming.

Op bepaalde vlakken heeft de vermenigvuldiging van de vervalltermijnen van betaling van fiscale en sociale verplichtingen, op zekere tijdstippen van het jaar, tot gevolg dat de bedrijfsleider en de zelfstandige ertoe worden verplicht veel tijd op te offeren, zodoende hun normale activiteit in de war sturend.

Door het koninklijk besluit van 10 mei 1982 werd een commissie belast met de controle en de studie van de vereenvoudiging en de vermindering van de administratieve verplichtingen en formaliteiten opgelegd aan de zelfstandigen en aan de kleine en middelgrote ondernemingen met als doel te pogen aan deze toestand te verhelpen.

Sedert haar oprichting heeft deze commissie vele adviezen verstrekt en vele vereenvoudigingsvoorstellen geformuleerd die bestemd waren om de ondernemingen en de zelfstandigen te helpen.

De Commissie heeft geen inspanningen gespaard om zeer afdoende vereenvoudigingsvoorstellen te formuleren.

Zo het juist is dat bepaalde adviezen werden gevolgd door aanpassingen van de teksten of van de administratieve procedures moet men vaststellen dat de balans van de werkelijk uitgevoerde vereenvoudigingen weinig bevredigend is.

Huidig wetsontwerp heeft bijgevolg tot doel de bevoegdheden en het gezag van Comform uit te breiden, de oprichtingsregels te integreren in de gecoördineerde wetten betreffende de organisatie van de Middenstand en, door het voorzitterschap van Comform toe te vertrouwen aan de voorzitter van de Hoge Raad voor de Middenstand en het secretariaat aan de Secretaris-generaal van dezelfde Hoge Raad, de nauwe band tussen de twee instellingen te bevestigen.

De uitbreiding van de bevoegdheden van Comform blijkt uit het feit dat aan het begrip « formaliteit » een zo breed mogelijke definitie werd gegeven en dat het toepassingsgebied de formaliteiten betreft die opgelegd worden aan bedrijven die minder dan 100 personen tewerkstellen.

Ontleding van de artikelen

Artikel 1

Dit artikel voegt een artikel 22bis inzake Comform in de gecoördineerde wetten betreffende de organisatie van Middenstand in.

§ 1. Deze paragraaf richt wettelijk de Commissie Comform op.

d'ordre statistique émanant de services administratifs et portant sur les objets les plus divers (consommation d'eau, de gaz, d'électricité, calcul de la force motrice, etc.), ou de la demande réitérée d'informations telles que par exemple le numéro d'immatriculation au registre de commerce ou au registre de l'artisanat.

La logique voudrait cependant que l'administration, quelle qu'elle soit, ne réclame pas à l'indépendant ou à l'entreprise des informations dont elle est elle-même depositaire.

Dans certains domaines, la multiplication des échéances de paiements d'obligations fiscales et sociales, à certaines époques de l'année, oblige le chef d'entreprise ou l'indépendant à consacrer un temps et des efforts très importants et perturbe ainsi l'exercice normal de son activité.

Dans le but de tenter de remédier à cette situation, un arrêté royal du 10 mai 1982 a créé 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.

Depuis sa création, cette commission a rendu de nombreux avis, formulé de nombreuses propositions de simplification destinées à venir en aide aux entreprises et aux travailleurs indépendants.

La Commission n'a pas ménagé ses efforts pour formuler des avis de simplification très pertinents.

Si certains de ces avis ont été suivis d'adaptations de textes ou de procédures administratives, il faut cependant constater que le bilan des simplifications réellement opérées reste très insatisfaisant.

Le présent projet de loi a dès lors pour but d'accroître les compétences et l'autorité de Comform, d'intégrer ses règles constitutives dans les lois coordonnées relatives à l'organisation des Classes moyennes, et de confirmer ainsi, en confiant la présidence de Comform au Président du Conseil supérieur des Classes moyennes et son secrétariat au secrétaire général du même Conseil supérieur, les liens étroits entre les deux institutions.

L'accroissement des compétences de Comform se traduit notamment dans une définition aussi large que possible de la formalité et dans un champ d'application comprenant les formalités applicables aux entreprises occupant moins de 100 personnes.

Analyse des articles

Article 1^{er}

Cet article introduit, dans les lois coordonnées relatives à l'organisation des Classes moyennes, un article 22bis relatif à Comform.

§ 1^{er}. Ce paragraphe institue légalement la Commission Comform.

Hij bevestigt haar raadgevende rol.

Omwille van de rechtszekerheid mag de raadpleging van de Commissie Comform in geen geval worden beschouwd als zijnde een substantiële vormvereiste waarvan het niet-eerbiedigen een vordering tot nietigverklaring of een exceptie van onwettelijkheid als gevolg kan hebben.

Hetzelfde geldt voor de ongunstige adviezen aangaande besluiten of ontwerpen van besluiten.

§ 2. Deze paragraaf bepaalt wat er moet worden verstaan onder zelfstandige en onder kleine en middelgrote onderneming.

§ 3. Deze paragraaf bepaalt wat er onder administratieve formaliteit moet worden verstaan. Het betreft elke materiële handeling opgelegd door een wettelijke of reglementaire bepaling die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking heeft op de uitoefening van de beroepsactiviteit van een zelfstandige of van een kleine en middelgrote onderneming.

§ 4. Deze paragraaf beschrijft de adviestaak van de Commissie.

Deze taak betreft de reeds bestaande administratieve formaliteiten waarover de Commissie adviezen kan geven om hun vereenvoudiging of afschaffing voor te stellen.

§ 5. De adviestaak omschreven in deze paragraaf heeft betrekking op de voorontwerpen van wet, wetsvoorstellen of ontwerpen van besluiten die nieuwe administratieve formaliteiten invoeren of bestaande uitbreiden en die opgelegd zijn aan de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen.

Terzake verstrekt Comform adviezen op eigen initiatief of op verzoek van één of meer Ministers, van de Hoge Raad voor de Middenstand of van een representatieve middenstands- of landbouworganisatie.

Wat de wetsvoorstellen aangaat kan Comform eveneens gevat worden door een verzoek van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of van de Voorzitter van de Senaat.

§ 6. De maatregelen om de bevoegdheid van Comform zoveel mogelijk te doen eerbiedigen en om, in de mate van het mogelijke, snel gevolg aan haar adviezen te geven zullen bij koninklijk besluit worden bepaald.

Deze maatregelen zullen de waarde hebben van richtlijnen ten behoeve van de regeringsleden en de administraties.

Aangepaste publiciteitsvormen zullen evenwel worden voorzien opdat elkeen kennis kan nemen van de adviezen en van het gevolg dat eraan werd verleend.

§ 7. Deze paragraaf heeft betrekking op het voorzitterschap van de Commissie Comform, toevertrouwd aan de Voorzitter van de Hoge Raad voor de Middenstand en op het secretariaat toevertrouwd aan de Secretaris-generaal van

Il confirme son rôle consultatif.

Pour des motifs évidents de sécurité juridique, la consultation de la commission Comform ne peut, en aucune manière, être considérée comme forme substantielle dont le non-respect pourrait fonder un recours en annulation ou une exception d'illégalité.

Il en va de même pour des avis défavorables à l'égard d'arrêtés ou de projets d'arrêtés.

§ 2. Ce paragraphe définit ce qu'il faut entendre par indépendant et par petite et moyenne entreprise.

§ 3. Ce paragraphe définit ce qu'il faut entendre par formalité administrative. Est concerné tout acte matériel imposé par une disposition légale ou réglementaire qui se rapporte directement ou indirectement à l'exercice ou au développement de l'activité professionnelle d'un indépendant ou d'une petite et moyenne entreprise.

§ 4. Ce paragraphe décrit la mission d'avis.

Cette mission porte sur les formalités administratives existant déjà, pour lesquelles la Commission peut rendre des avis afin de proposer leur simplification ou leur suppression.

§ 5. La mission d'avis décrite dans ce paragraphe porte sur les avant-projets de loi, les propositions de loi et les projets d'arrêté instaurant ou étendant des formalités administratives s'appliquant aux indépendants ou aux petites et moyennes entreprises.

En la matière, Comform rend ses avis d'initiative ou sur demande d'un ou plusieurs Ministres, du Conseil supérieur des Classes moyennes, ou d'une organisation représentative des Classes moyennes ou de l'Agriculture.

En ce qui concerne les propositions de loi, la commission Comform peut également être saisie d'une demande d'avis émanant du Président de la Chambre des Représentants ou du Président du Sénat.

§ 6. Les mesures propres à assurer un maximum de respect de la compétence de Comform et, autant que possible, à assurer une suite rapide à ses avis, seront déterminées par arrêté royal.

Ces mesures auront la valeur d'instructions à l'intention des membres du gouvernement et des administrations.

Des formes de publicité adéquates seront prévues afin que chacun puisse prendre connaissance des avis et de la suite qui y seront réservés.

§ 7. Ce paragraphe a trait à la présidence de la Commission Comform, confiée au Président du Conseil supérieur des Classes moyennes, au Secrétariat, confié au secrétaire général du même Conseil supérieur, ainsi qu'à la compo-

dezelfde Hoge Raad, evenals op de samenstelling van de Commissie en op de modaliteiten van aanwijzing van haar leden, te bepalen door de Koning.

Artikel 2

Dit artikel betreft de inwerkingtreding van deze wet.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

L. TINDEMANS.

De Minister van Middenstand,

J. BUCHMANN.

*De Staatssecretaris voor Landbouw en
Europese Zaken,*

P. DE KEERSMAEKER.

De Staatssecretaris voor Middenstand,

G. MUNDELEER.

tion de la Commission et aux modalités de désignation de ses membres, à déterminer par le Roi.

Article 2

Cet article concerne l'entrée en vigueur de la loi.

Le Ministre des Relations extérieures,

L. TINDEMANS.

Le Ministre des Classes moyennes,

J. BUCHMANN.

*Le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture
et aux Affaires européennes,*

P. DE KEERSMAEKER.

Le Secrétaire d'Etat aux Classes moyennes,

G. MUNDELEER.

ONTWERP VAN WET

BOUDEWIJN,

Koning der Belgen,

Aan allen die nu zijn en hierna wezen zullen, ONZE GROET.

Op de voordracht van Onze Minister van Buitenlandse Betrekkingen, van Onze Minister van Middenstand, van Onze Staatssecretaris voor Landbouw en Europese Zaken, van Onze Staatssecretaris voor Middenstand en op het advies van Onze in Raad vergaderde Ministers,

HEBBEN WIJ BESLOTEN EN BESLUITEN WIJ :

Onze Minister van Buitenlandse Betrekkingen, Onze Minister van Middenstand, Onze Staatssecretaris voor Landbouw en Europese Zaken en Onze Staatssecretaris voor Middenstand zijn gelast in Onze naam bij de Wetgevende Kamers het ontwerp van wet in te dienen, waarvan de tekst volgt :

ARTIKEL 1

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 :

« Artikel 22bis. — § 1. Er wordt bij de Hoge Raad voor de Middenstand een raadgevende Commissie opgericht, de Commissie Comform genoemd, die als taak heeft het bestuderen van de vereenvoudiging der administratieve formaliteiten opgelegd aan de zelfstandigen en aan de kleine en middelgrote ondernemingen en het terzake formuleren van adviezen bestemd voor de bevoegde autoriteiten.

§ 2. Voor de toepassing van dit artikel verstaat men onder zelfstandige de persoon die beantwoordt aan de voorwaarden van artikel 3 van het koninklijk besluit nr. 38 van 27 juli 1967 houdende inrichting van het sociaal statuut der zelfstandigen.

Voor de toepassing van dit artikel verstaat men onder kleine en middelgrote onderneming elke onderneming die minder dan 100 personen tewerkstelt in het kader van een arbeidsovereenkomst.

§ 3. Voor de toepassing van dit artikel bestaat een administratieve formaliteit uit elke materiële handeling opgelegd door een wettelijke of reglementaire bepaling die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking heeft op de uitoefening van de beroepsactiviteit van een zelfstandige of van een kleine en middelgrote onderneming.

PROJET DE LOI

BAUDOUIN,

Roi des Belges,

A tous, présents et à venir, SALUT.

Sur la proposition de Notre Ministre des Relations extérieures, de Notre Ministre des Classes moyennes, de Notre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et aux Affaires européennes, de Notre Secrétaire d'Etat aux Classes moyennes, et de l'avis de Nos Ministres qui en ont délibéré en Conseil,

NOUS AVONS ARRÊTÉ ET ARRÊTONS :

Notre Ministre des Relations extérieures, Notre Ministre des Classes moyennes, Notre Secrétaire d'Etat à l'Agriculture et aux Affaires européennes et Notre Secrétaire d'Etat aux Classes moyennes sont chargés, en Notre Nom, de présenter aux Chambres législatives le projet de loi dont le texte suit :

ARTICLE 1^{er}

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 :

« Article 22bis. — § 1^{er}. Il est constitué près le Conseil supérieur des Classes moyennes une Commission consultative dénommée Commission Comform, ayant pour mission d'étudier la simplification des formalités administratives imposées aux indépendants et aux petites et moyennes entreprises et de formuler à leur sujet des avis destinés aux autorités compétentes.

§ 2. On entend par indépendant, au sens du présent article, la personne répondant aux conditions de l'article 3 de l'arrêté royal n° 38 du 27 juillet 1967 organisant le statut social des travailleurs indépendants.

On entend par petite et moyenne entreprise au sens du présent article, toute entreprise occupant moins de 100 personnes dans le cadre d'un contrat de travail.

§ 3. Est constitutif d'une formalité administrative, au sens du présent article, tout acte matériel imposé par une disposition légale ou réglementaire qui se rapporte directement ou indirectement à l'exercice ou au développement de l'activité professionnelle d'un indépendant ou d'une petite et moyenne entreprise.

Voor de toepassing van dit artikel 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.

§ 4. De Commissie Comform mag in haar adviezen de afschaffing of de vereenvoudiging voorstellen van de administratieve formaliteiten die krachtens een wet, een besluit of enige andere maatregel van reglementaire aard worden opgelegd.

Terzake spreekt zij zich uit op eigen initiatief of 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 deze gecoördineerde wetten, of van een algemene landbouworganisatie zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 15 september 1924 tot inrichting van de officiële vertegenwoordiging van de Landbouw.

§ 5. De Commissie Comform verstrekt adviezen 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 administratieve formaliteiten, opgelegd aan de zelfstandigen en de kleine en middelgrote ondernemingen, uitbreiden.

Terzake spreekt zij zich uit op eigen initiatief of op verzoek van een of meer Ministers, 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 deze gecoördineerde wetten, of van een algemene landbouworganisatie zoals bedoeld in het koninklijk besluit van 15 september 1924 tot oprichting van de officiële vertegenwoordiging van de landbouw, en voor de wetsvoorstellen, spreekt zij zich tevens uit op aanvraag van de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers of van de Voorzitter van de Senaat.

§ 6. De Koning bepaalt, bij een in Ministerraad overlegd besluit 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.

§ 7. 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.

De samenstelling van de Commissie Comform en de aanwijzingsmodaliteiten van haar leden worden door de Koning bepaald. »

L'obligation de payer une somme d'argent ne constitue pas une formalité administrative au sens du présent article, 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.

§ 4. La Commission Comform peut, dans ses avis, proposer la suppression ou la simplification de formalités administratives imposées en vertu d'une loi, d'un arrêté, ou de toute mesure à caractère réglementaire.

Elle se prononce, en la matière, d'initiative ou sur demande du Ministre des Classes moyennes, du Ministre de l'Agriculture, du Conseil supérieur des Classes moyennes, ou d'une organisation professionnelle ou interprofessionnelle des Classes moyennes ou des travailleurs indépendants, répondant aux critères de représentation prévus par les présentes lois coordonnées, 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.

§ 5. La Commission Comform rend 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 s'appliquant aux indépendants ou aux petites et moyennes entreprises.

Elle se prononce en la matière d'initiative ou sur demande d'un ou plusieurs Ministres, du Conseil supérieur des Classes moyennes ou d'une organisation professionnelle ou interprofessionnelle des Classes moyennes ou de travailleurs indépendants répondant aux critères de représentation prévus par les présentes lois coordonnées 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 et, pour les propositions de loi, elle se prononce également sur demande du Président de la Chambre ou du Président du Sénat.

§ 6. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres 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.

§ 7. 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.

La composition de la Commission Comform ainsi que les modalités de désignation de ses membres sont déterminées par le Roi. »

ART. 2

De Koning bepaalt de datum waarop deze wet in werking treedt.

Gegeven te Brussel, 23 januari 1987.

BOUDEWIJN.

Van Koningswege :

De Minister van Buitenlandse Zaken,

L. TINDEMANS.

De Minister van Middenstand,

J. BUCHMANN.

*De Staatssecretaris voor Landbouw en
Europese Zaken,*

P. DE KEERSMAEKER.

De Staatssecretaris voor Middenstand,

G. MUNDELEER.

ART. 2

Le Roi détermine la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Donné à Bruxelles, le 23 janvier 1987.

BAUDOUIN.

Par le Roi :

Le Ministre des Relations extérieures,

L. TINDEMANS.

Le Ministre des Classes moyennes,

J. BUCHMANN.

*Le Secrétaire d'Etat à l'Agriculture
et aux Affaires européennes,*

P. DE KEERSMAEKER.

Le Secrétaire d'Etat aux Classes moyennes,

G. MUNDELEER.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

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 :

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 eerder vermelde 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 :

a) « de bevoegdheden en het gezag van COMFORM uitbreiden »;

(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.

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 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 :

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 1^{er} 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 :

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

(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.

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 aanhangmaking 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 uitsluitel :

— 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 in zal 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 wordt 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,

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 des 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 d'un 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 1^{er} 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 qu'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 », 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'Agric-

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 Minister 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.

culture, 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, § 1^{er}, 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 1^{er}

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 1^{er} 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° 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 ».

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.

De kamer was samengesteld uit :

De Heren : P. VERMEULEN, voorzitter;
J. NIMMEGEERS en W. DEROOVER, staatsraden;
J. GIJSSELS en J. HERBOTS, assessoren van de afdeling wetgeving;

Mevrouw : F. LIEVENS, griffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door de heer R. AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

De Griffier,

F. LIEVENS.

De Voorzitter,

P. VERMEULEN.

Voor uitgifte afgeleverd aan de Minister van Middenstand, op 25 november 1986.

De Afdelingsgriffier van de Raad van State,

E. VAN VYVE.

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 n° 3.

La chambre était composée de :

Messieurs : P. VERMEULEN, président;
J. NIMMEGEERS et W. DEROOVER, conseillers d'Etat;
J. GIJSSELS et J. HERBOTS, assesseurs de la section de législation;

Madame : F. LIEVENS, greffier.

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.

Le Greffier,

F. LIEVENS.

Le Président,

P. VERMEULEN.

Pour expédition délivrée au ministre des Classes moyennes le 25 novembre 1986.

Le Greffier de section du Conseil d'Etat,

E. VAN VYVE.