KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.328/1
VAN 10 JUNI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 26 mei 2010 door de Minister van KMO's en Zelfstandigen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van het bedrag van het inschrijvingsrecht in het register van de vervangende ondernemers en de vergoeding voor de erkende ondernemingsloketten", heeft het volgende advies gegeven:

Rekening houdende met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan de opdrachten vervat in artikel 81, § 2, van de wet van 28 april 2010 houdende diverse bepalingen, die kaderen in het nieuwe stelstel van de vervangende ondernemers en meer bepaald het register van de vervangende ondernemers betreffen.

2.1. De bepalingen van de betrokken paragraaf van artikel 81 strekken het ontwerp dan ook tot rechtsgrond. Ze luiden:

> "De Koning bepaalt, bij een besluit, vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het bedrag van het inschrijvingsrecht in het register en de persoonlijke bijdrage van de gebruikers van het register.
>
> De op die wijze vastgelegde bedragen kunnen door de Koning op 1 januari worden aangepast aan de schommeling van het gemiddelde indexcijfer van de consumptieprijzen voor zoverre het geïndexeerde bedrag ten minste 0.50 EUR hoger ligt dan het van toepassing zijnde bedrag. Het bedrag van de verhoging wordt naar beneden afgerond tot een veelvoud van 0,50 EUR.
>
> De Koning bepaalt, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het percentage van het in dit artikel bedoelde inschrijvingsrecht dat door de erkende ondernemingsloketten mag worden ingehouden als vergoeding voor hun tussenkomst bij de toepassing van deze wet" [1].

---

(1) Die rechtsgrond wordt niet volledig uitgevoerd. De persoonlijke bijdrage van de gebruikers van het register wordt immers niet bepaald.

2.2. Bovendien houdt artikel 1, § 3, tweede lid, van het ontwerp in dat in de in die bepaling vermelde hypotheses de inschrijving in de Kruispuntbank van Ondernemingen gratis is.

Voor het vaststellen van het bedrag van het inschrijvingsrecht in de Kruispuntbank van Ondernemingen kan echter geen rechtsgrond worden ontleend aan titel 10 van de wet van 28 april 2010, doch wel, wat de handels- of ambachtsondernemingen betreft, aan artikel 34 van de wet van 16 januari 2003 tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen.

Voor de niet-handelsondernemingen van privaat recht is de inschrijving in de Kruispuntbank van Ondernemingen kosteloos, vermits de wet van 16 januari 2003 de Koning niet machtigt voor die categorie een retributie onder de vorm van een inschrijvingsrecht vast te stellen. Voor de bepaling in het ontwerp dat het inschrijvingsrecht in de Kruispuntbank van Ondernemingen gratis is voor niet-handelsondernemingen naar privaat recht en hoe daarbij tewerk dient te worden gegaan, kan derhalve als rechtsgrond worden gerefereerd aan artikel 108 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de wet van 16 januari 2003.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, voege men vooraan in de aanhef twee nieuwe leden toe. In het eerste nieuwe lid dient te worden verwezen naar artikel 108 van de Grondwet en het tweede nieuwe lid dient te luiden:

"Gelet op de wet van 16 januari 2003 tot oprichting van een Kruispuntbank van Ondernemingen, tot modernisering van het handelsregister, tot oprichting van erkende ondernemingsloketten en houdende diverse bepalingen, artikel 34, eerste lid;".

De verwijzing naar artikel 81 van de wet van 28 april 2010 kan worden gespecifieerd, door te verwijzen naar de tweede paragraaf van dat artikel.

2. De verwijzingen naar het advies van de inspecteur van Financiën en naar het akkoord van begroting dienen als volgt te worden gesteld:

"Gelet op het advies van de inspecteur van Financiën, gegeven op 7 mei 2010;

Gelet op de akkoordbevinding van de Staatssecretaris voor Begroting, d.d. 12 mei 2010;" [2].

Artikel 1

1. De logische opbouw van artikel 1 van het ontwerp laat te wensen over. Zo zijn de eerste paragraaf en het eerste lid van de derde paragraaf exclusief van toepassing voor de handels- of ambachtsondernemingen, terwijl de tweede paragraaf betrekking heeft op de niet-handelsondernemingen. Het tweede lid van paragraaf 3 is dan weer van toepassing zowel op de handels- of ambachtsondernemingen als op de niet-handelsondernemingen. Een en ander is moeilijk te vatten voor de burger en vraagt een doorgedreven analyse van de tekst van het ontwerp. Ter wille van de toegankelijkheid van de regelgeving zal het ontwerp op een meer logische wijze moeten worden geconcipieerd.

2. In artikel 1, § 1, van het ontwerp dient melding te worden gemaakt van de datum en het opschrift van de wet van 28 april 2010.

---

(2) *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten,* Raad van State, 2008, formule F 3-4-7, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

3. Alhoewel in artikel 1, § 1, van het ontwerp in het algemeen wordt verwezen naar de "inschrijving" in het register van de vervangende ondernemers, is alleen de initiële of eerste inschrijving bedoeld. Dat blijkt uit volgende verklaring van de gemachtigde:

> "Tant dans la première que dans la seconde phrase, ne sont visées que les premières inscriptions dans la Banque Carrefour des Entreprises. Dans tous les cas où l'inscription au Registre des entrepreneurs remplaçants n'a pas lieu au même moment mais ultérieurement à la première inscription dans la BCE, le droit d'inscription dans le Registre des entrepreneurs remplaçants est de 30 euros".

Die bedoeling komt echter onvoldoende tot uiting in de tekst van het ontwerp. Door te verwijzen naar "een inschrijvingsrecht (...) op basis van artikel 2, § 1 van het koninklijk besluit van 28 mei 2003 (...) als handels- of ambachtsonderneming, en de vergoeding van de erkende ondernemingsloketten" wordt integendeel een verkeerde indruk gewekt, vermits in artikel 1, 1/, van dat besluit wordt gesteld dat voor de toepassing ervan onder 'inschrijvingsrecht' dient te worden verstaan "het recht verschuldigd door een onderneming voor haar inschrijving in de Kruispuntbank van Ondernemingen in de hoedanigheid van handels- of ambachtsonderneming, hetzij voor de eerste inschrijving, hetzij voor iedere volgende inschrijving van een vestigingseenheid, hetzij voor een inschrijving van een wijziging, zoals bedoeld in artikel 2, § 1".

4. Aan het einde van de eerste paragraaf kunnen de woorden "in dit laatste geval" beter wegvallen. Ze zijn overbodig, en stemmen overigens niet overeen in beide taalversies. Dit is ook het geval aan het einde van de tweede paragraaf in de Nederlandse versie.

5. Het verdient aanbeveling om in het eerste lid van artikel 1, § 3, meer specifiek te verwijzen naar artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 28 mei 2003.

6. Artikel 1, § 3, tweede lid, is anders geredigeerd in de Nederlandse en in de Franse versie van het ontwerp. Die discordantie dient te worden verholpen.

Artikel 2

Terwijl in de Nederlandse versie wordt gerefereerd aan het "gemiddelde" gezondheidsindexcijfer, bevat de Franse tekst geen equivalente term. Ook die discordantie moet worden weggewerkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. T'KINDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.328/1
DU 10 JUIN 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par la Ministre des PME et des Indépendants, le 26 mai 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant le montant du droit d'inscription au registre des entrepreneurs remplaçants et la rémunération des guichets d'entreprises agréés", a donné l'avis suivant:

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis a pour objet de mettre en œuvre les délégations figurant à l'article 81, § 2, de la loi du 28 avril 2010 portant des dispositions diverses, qui s'inscrivent dans le cadre du nouveau régime de l'entrepreneur remplaçant et concernent plus particulièrement le registre des entrepreneurs remplaçants.

2.1. Les dispositions du paragraphe concerné de l'article 81 constituent dès lors un fondement juridique pour le projet. Elles s'énoncent comme suit :

> "Le Roi fixe, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le montant du droit d'inscription dans le registre et celui de la contribution personnelle des utilisateurs du registre.
>
> Les montants ainsi fixés peuvent être adaptés par le Roi au 1er janvier en fonction de l'indice moyen des prix à la consommation pour autant que le montant indexé soit supérieur d'au moins 0.50 EUR par rapport au montant applicable. Le montant de l'augmentation est arrondi vers le bas à un multiple de 0,50 EUR.
>
> Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, le pourcentage des droits d'inscription visés au présent article qui peut être retenu par les guichets d'entreprises agréés comme rétribution de leur intervention en application de la présente loi" [3].

(3) Ce fondement juridique n'est pas pleinement mis en oeuvre. La contribution personnelle des utilisateurs du registre n'est en effet pas fixée.

2.2. En outre, l'article 1er, § 3, alinéa 2, du projet implique que, dans les hypothèses énoncées dans cette disposition, l'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises est gratuite.

Pour fixer le montant du droit d'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises, le fondement juridique ne peut être tiré du titre 10 de la loi du 28 avril 2010 mais bien, s'agissant des entreprises commerciales ou artisanales, de l'article 34 de la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions.

L'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises est gratuite pour les entreprises non commerciales de droit privé puisque la loi du 16 janvier 2003 n'habilite pas le Roi à fixer pour cette catégorie une redevance sous la forme d'un droit d'inscription. S'agissant de la disposition du projet prévoyant que le droit d'inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises est gratuit pour les entreprises non commerciales de droit privé et de la procédure à suivre, il peut être fait référence, pour le fondement juridique, à l'article 108 de la Constitution, en combinaison avec la loi du 16 janvier 2003.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Vu les observations formulées quant au fondement juridique, on ajoutera au début du préambule deux nouveaux alinéas. Le premier devra faire référence à l'article 108 de la Constitution tandis que le second s'énoncera comme suit:

"Vu loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets-entreprises agréés et portant diverses dispositions, l'article 34, alinéa 1er;".

On peut préciser la référence à l'article 81 de la loi du 28 avril 2010 par la mention du paragraphe 2 de cet article.

2. Les références à l'avis de l'Inspecteur des Finances et à l'accord budgétaire seront rédigées comme suit:

"Vu l'avis de l'Inspecteur des Finances, donné le 7 mai 2010;

Vu l'accord du Secrétaire d'État au Budget, donné le 12 mai 2010;"[4].

Article 1er

1. La structure logique de l'article 1er du projet est déficiente. Ainsi, le paragraphe 1er et l'alinéa 1er du paragraphe 3 s'appliquent exclusivement aux entreprises commerciales ou artisanales, alors que le paragraphe 2 concerne les entreprises non commerciales. L'alinéa 2 du paragraphe 3, pour sa part, s'applique ensuite tant aux sociétés commerciales ou artisanales qu'aux sociétés non commerciales. Tout cela est difficile à saisir pour le citoyen et demande une analyse poussée du texte du projet. Pour l'accessibilité de la réglementation, le projet devra être conçu d'une manière plus logique.

2. L'article 1er, § 1er, du projet, doit mentionner la date et l'intitulé de la loi du 28 avril 2010.

3. Bien que l'article 1er, § 1er, du projet fasse référence d'une manière générale à "l'inscription" dans le registre des entrepreneurs remplaçants, seule l'inscription initiale ou la première inscription est visée. La déclaration suivante du délégué en atteste:

> "Tant dans la première que dans la seconde phrase, ne sont visées que les premières inscriptions dans la Banque Carrefour des Entreprises. Dans tous les cas où l'inscription au Registre des entrepreneurs remplaçants n'a pas eu lieu au même moment mais ultérieurement à la première inscription dans la BCE, le droit d'inscription dans le Registre des entrepreneurs remplaçants est de 30 euros".

Le texte du projet n'exprime toutefois pas suffisamment cette intention. En évoquant "un droit d'inscription sur base de l'article 2, § 1er de l'arrêté royal du 28 mai 2003 (...) en tant qu'entreprise commerciale ou artisanale, et la rémunération des

---

(4) *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, n/ 30, formule F 3-4-7, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

guichets d'entreprises agréés", il donne au contraire une impression erronée, dès lors que l'article 1er, 1/, de cet arrêté dispose que, pour son application, il convient d'entendre par "droit d'inscription" "le droit dû par une entreprise pour son inscription dans la Banque-Carrefour des Entreprises en qualité d'entreprise commerciale ou artisanale, soit pour la première inscription, soit pour toute inscription suivante d'une unité d'établissement, soit pour une inscription d'une modification, visé à l'article 2, § 1er".

4. À la fin du paragraphe 1er, il vaut mieux omettre les mots "dans ce dernier". Ils sont superflus et ne concordent d'ailleurs pas dans les deux versions linguistiques. Tel est également le cas à la fin du paragraphe 2 de la version française.

5. Il est recommandé que l'alinéa 1er de l'article 1er, § 3, fasse plus précisément référence à l'article 2, § 1er, de l'arrêté royal du 28 mai 2003.

6. Les versions française et néerlandaise de l'article 1er, § 3, alinéa 2, du projet diffèrent. Il convient de remédier à cette discordance.

Article 2

Tandis que la version néerlandaise fait référence à l'indice santé "moyen", cet adjectif est sans équivalent dans le texte français. Cette discordance doit également être éliminée.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	G. VERBERCKMOES,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. T'KINDT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. J. BAERT.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES M. VAN DAMME