



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.564/1
van 10 januari 2013

avis 52.564/1
du 10 janvier 2013

over

sur

een voorontwerp van wet 'tot
wijziging van de wet van
20 juli 1955 houdende
instelling van een Nationale
Raad voor de Coöperatie'

un avant-projet de loi
'modifiant la loi du
20 juillet 1955 portant
institution d'un Conseil
national de la Coopération'

Op 12 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de wet van 20 juli 1955 houdende instelling van een Nationale Raad voor de Coöperatie'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 januari 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bruno SEUTIN en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 januari 2013.

*

Le 12 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi du 20 juillet 1955 portant institution d'un Conseil national de la Coopération'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 3 janvier 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bruno SEUTIN et Wilfried VAN VAERENBERGH, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Paul DEPUYDT, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 janvier 2013.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

1. Aan het om advies voorgelegde voorontwerp van wet ligt een dubbele doelstelling ten grondslag.

Vooreerst strekt het ontwerp ertoe de structuur van de Nationale Raad voor de Coöperatie te moderniseren omdat deze, volgens de memorie van toelichting, “niet langer in overeenstemming [is] met de realiteit van de coöperatieve wereld en de sociale economie”. Het ontwerp voorziet in dat verband onder meer in het vervangen van de sectorale commissies door een algemene vergadering waarin elke coöperatieve vennootschap kan vertegenwoordigd worden. Tevens wordt een bureau ingesteld dat de adviesbevoegdheid van de Nationale Raad voor de Coöperatie (hierna: Nationale Raad) zal uitoefenen.

Daarnaast beoogt het ontwerp de regeling van de erkenning voor coöperatieve vennootschappen en hun groeperingen te vereenvoudigen.

Met het oog op het verwezenlijken van beide doelstellingen wordt de wet van 20 juli 1955 ‘houdende instelling van een Nationale Raad voor Coöperatie’ op diverse plaatsen gewijzigd of aangevuld.

VORMVEREISTEN

2. Uit artikel 19/1, § 1, van de wet van 5 mei 1997 ‘betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’ vloeit voort dat elk voorontwerp van wet, elk ontwerp van koninklijk besluit en elk voorstel van beslissing dat ter goedkeuring aan de Ministerraad moet worden voorgelegd, aanleiding moet geven tot een voorafgaand onderzoek met betrekking tot de noodzaak om een effectbeoordeling inzake duurzame ontwikkeling uit te voeren, tenzij het voorontwerp, het ontwerp of het voorstel hiervan is vrijgesteld. Die vrijstellingen zijn bepaald bij het koninklijk besluit van 20 september 2012 ‘houdende uitvoering van artikel 19/1, § 1, tweede lid van hoofdstuk V/1 van de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid inzake duurzame ontwikkeling’.

Uit de aan de Raad van State meegedeelde documenten blijkt niet dat het voornoemde voorafgaand onderzoek heeft plaats gevonden, noch dat het ontwerp van wet hiervan zou zijn vrijgesteld.

Het voorliggende ontwerp van wet lijkt niet te kunnen worden ingepast in één van de vrijstellingscategorieën bepaald in artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit, zodat een voorafgaand onderzoek in voormelde zin dient te worden uitgevoerd. Indien dat nog niet is gebeurd, dient dergelijk onderzoek derhalve nog plaats te vinden. Indien uit dit voorafgaand onderzoek dan zou blijken dat een effectbeoordeling in de zin van artikel 19/2 van de voornoemde wet noodzakelijk is, en als gevolg van die effectbeoordeling wijzigingen zouden worden aangebracht in de tekst van het ontwerp, zoals die thans om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, is voorgelegd, zullen deze wijzigingen eveneens om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Het verdient aanbeveling om de lijst met definities in het ontworpen artikel 1 van de wet van 22 juli 1955 aan te vullen als volgt:

“Nationale Raad: de Nationale Raad voor de Coöperatie”.

Alsdan volstaat het in de volgende artikelen van het ontwerp telkens melding te maken van de “Nationale Raad” en om dat op een eenvormige wijze te doen. Nu is dat niet het geval en wordt er nu eens van de “Nationale Raad” (zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 1/1), dan eens van de “Nationale Raad voor de Coöperatie” (zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 2) melding gemaakt.

Artikel 3

4. Aan het einde van het ontworpen artikel 1/1, 1°, wordt gerefereerd aan de “Internationale Coöperatieve Alliantie”. Vraag is of dergelijke verwijzing voldoende duidelijk is en of deze niet moet worden geëxpliciteerd, dan wel of de vindplaats van de betrokken publicatie niet nader dient te worden omschreven.

Artikel 6

5. Aan het einde van het ontworpen artikel 4, § 1, 4°, wordt melding gemaakt van “vennoten [...], ongeacht in welke graad” (in de Franse tekst: “associés [...], à quelque niveau que ce soit”). Deze vermelding dient te worden vervangen door een meer duidelijke en juridisch beter passende omschrijving die bovendien identiek moet zijn in de Nederlandse en de Franse tekst, wat nu niet het geval is.

6. Het ontworpen artikel 4, § 2, luidt:

“In afwijking van paragraaf 1 kan de Koning het aantal leden van het bureau verhogen en beslissen over de toekenningsvoorwaarden van deze bijkomende zetels om nieuwe activiteitensectoren toe te laten om vertegenwoordigd te zijn in de Nationale Raad voor de Coöperatie.”

Vastgesteld moet worden dat de aldus aan de Koning gedelegeerde bevoegdheid tegelijk ruim (aantal bijkomende leden en toekenningsvoorwaarden bepalen) en algemeen is (bepalen wanneer “nieuwe” activiteitensectoren voor vertegenwoordiging in aanmerking komen). Rekening houdend met de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht beheersen, zou de aan de Koning gedelegeerde bevoegdheid daarom nauwkeuriger moeten worden afgebakend of zouden, minstens in de memorie van toelichting, een aantal criteria moeten worden ingeschreven op basis waarvan de Koning de aan hem gedelegeerde bevoegdheid kan uitoefenen.

Meer algemeen kan bovendien de vraag worden opgeworpen of het bepaalde in het ontworpen artikel 4, § 2, voldoende rekening houdt met de hervorming van de structuur van de Nationale Raad, die met het ontwerp wordt doorgevoerd, en welke onder meer inhoudt dat een einde wordt gemaakt aan het bestaan van de sectorale commissies. Een bepaling waarin de bevoegdheid van de Koning afhankelijk wordt gemaakt van de vertegenwoordiging van nieuwe “activiteitssectoren” lijkt hiermee niet goed te sporen.

Artikel 7

7. In het ontworpen artikel 4/1, derde lid, wordt onder meer vermeld dat de Koning de “eventuele” bezoldiging van de leden van het bureau bepaalt. Het is niet duidelijk waaruit de bevoegdheid van de Koning op het vlak van het vaststellen van de bezoldiging precies bestaat. Het zou niet aan de Koning kunnen worden overgelaten om geheel discretionair erover te beslissen of de leden van het bureau zullen worden bezoldigd of niet. Dergelijke beslissing is zaak van de wetgever en in ieder geval zou door deze laatste in een aantal criteria moeten worden voorzien met toepassing waarvan de Koning zou kunnen beslissen of al dan niet een bezoldiging wordt toegekend aan de leden van het bureau.

Hoe dan ook is de draagwijdte van het woord “eventuele”, in het ontworpen artikel 4/1, derde lid, onduidelijk¹ en dient de tekst van het ontwerp op dat punt te worden geëxpliciteerd.

Dezelfde opmerking kan worden gemaakt bij het ontworpen artikel 4/2, derde lid (artikel 8 van het ontwerp), wat de “eventuele” bezoldiging van de leden van de permanente en tijdelijke commissies betreft.

Artikel 9

8. De redactie van het ontworpen artikel 5, eerste lid, moet er duidelijker van doen blijken dat erin erkenningsvoorwaarden worden opgesomd. Daarenboven dienen de woorden “al dan niet bij een nationale groepering aangesloten coöperaties” vervangen te worden door de woorden “al dan niet tot een groepering behorende coöperatieve vennootschappen”. Op die wijze wordt aangesloten bij de definities in het ontworpen artikel 1, 2° en 3° (artikel 2 van het ontwerp).

9. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 5, tweede lid, moeten de woorden “nationale groepering” worden vervangen door het woord “groepering”.

10. Ter wille van de duidelijkheid zou moeten worden aangegeven wat in het ontworpen artikel 5, derde lid, precies moet worden begrepen onder “een bevoegde autoriteit inzake vennootschapsrecht”. Betreft het bijvoorbeeld een rechter, een commissaris of een andere

¹ Moet dat woord bijvoorbeeld worden begrepen in het licht van de in de memorie van toelichting ingeschreven vermelding dat “het totale bedrag betaald aan de leden voor de vergaderingen ingeschreven [moet zijn] in het jaarlijks budget vastgelegd voor de werking van de Nationale Raad voor de Coöperatie”?

instantie? Overwogen kan worden om te vermelden welk orgaan in België moet worden beschouwd als “bevoegde autoriteit inzake vennootschapsrecht” en daaraan de woorden “of een gelijkaardige buitenlandse instantie” toe te voegen.

Artikel 10

11. Men redigere artikel 10 van het ontwerp als volgt:

“Artikel 5*bis* van dezelfde wet, ingevoegd bij het koninklijk besluit van 28 november 2006, wordt opgeheven.”

Artikel 11

12. Luidens het ontworpen artikel 6 moeten de voorzitter en de ondervoorzitter tot een verschillende “taalrol” behoren. Vraag is op welke wijze in het gegeven geval dergelijke taalaanhorigheid zal worden bepaald en of ter zake niet in een criterium moet worden voorzien op basis waarvan de beoogde taalaanhorigheid zal worden vastgesteld.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

1. L'avant-projet de loi soumis pour avis poursuit un double objectif.

Le projet tend en premier lieu à moderniser la structure du Conseil national de la Coopération, dès lors que, selon l'exposé des motifs, celle-ci « ne correspond aujourd'hui plus du tout aux réalités du monde coopératif et de l'économie sociale ». À cet égard, le projet prévoit notamment de remplacer les commissions sectorielles par une assemblée générale dans laquelle toute société coopérative peut être représentée. En outre, il est institué un bureau qui exercera la compétence d'avis dévolue au Conseil national de la Coopération (ci-après : le Conseil national).

Par ailleurs, le projet vise à simplifier le régime d'agrément des sociétés coopératives et de leurs groupements.

En vue de réaliser les deux objectifs, la loi du 20 juillet 1955 'portant institution d'un Conseil national de la Coopération' est modifiée ou complétée en plusieurs endroits.

FORMALITÉS

2. Il découle de l'article 19/1, § 1^{er}, de la loi du 5 mai 1997 'relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable' que les avant-projets de loi, les projets d'arrêté royal et les propositions de décisions devant être soumises à l'approbation du Conseil des ministres, doivent faire l'objet d'un examen préalable de la nécessité de réaliser une évaluation d'incidence sur le développement durable, sauf si l'avant-projet, le projet ou la proposition en est dispensé. Ces dispenses sont déterminées par l'arrêté royal du 20 septembre 2012 'portant exécution de l'article 19/1, § 1^{er}, deuxième alinéa, du chapitre V/1 de la loi du 5 mai 1997 relative à la coordination de la politique fédérale de développement durable'.

Il ne ressort pas des documents transmis au Conseil d'État que l'examen préalable précité a eu lieu, ni que le projet de loi en est dispensé.

Le projet de loi à l'examen ne paraît pas pouvoir s'inscrire dans aucune des catégories de dispenses prévues à l'article 2 de l'arrêté royal précité, si bien qu'un examen préalable au sens visé doit encore être réalisé. Si tel n'a pas encore été le cas, cet examen devra donc encore être effectué. Si cet examen préalable devait en outre révéler qu'une évaluation d'incidence au sens de l'article 19/2 de la loi précitée est nécessaire et si, consécutivement à cette évaluation d'incidence, des modifications devaient être apportées au texte du projet, tel qu'il est à présent soumis au Conseil d'État, section de législation, pour avis, il y aurait lieu de soumettre également ces modifications à l'avis de la section de législation.

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

3. Il est recommandé de compléter la liste des définitions figurant dans l'article 1^{er}, en projet, de la loi du 22 juillet 1955 comme suit :

« Conseil national : le Conseil national de la Coopération ».

Dans ce cas, il suffira de mentionner chaque fois le « Conseil national » dans les articles suivants du projet et de le faire d'une manière uniforme. Ce n'est actuellement pas le cas puisqu'il est fait mention tantôt du « Conseil national » (voir, par exemple, l'article 1/1 en projet), tantôt du « Conseil national de la Coopération » (voir, par exemple, l'article 2 en projet).

Article 3

4. À la fin de l'article 1/1, 1^o, en projet, il est fait référence à « l'Alliance Coopérative Internationale ». Il convient de se demander si une telle référence est suffisamment claire et s'il ne faut pas la préciser, ou s'il n'y a pas lieu de définir plus précisément les sources de la publication concernée.

Article 6

5. À la fin de l'article 4, § 1^{er}, 4^o, en projet, il est fait mention de « associés [...], à quelque niveau que ce soit » (texte néerlandais : “vennoten [...], ongeacht in welke graad”). Cette mention doit être remplacée par une description plus claire et juridiquement plus adéquate qui doit, de surcroît, être identique dans les textes français et néerlandais, ce qui n'est pas le cas à présent.

6. L'article 4, § 2, en projet, s'énonce comme suit :

« Par dérogation au paragraphe 1^{er}, le Roi peut augmenter le nombre de membres du bureau et décider des conditions d'attributions de ces sièges supplémentaires afin de permettre à de nouveaux secteurs d'activités d'être représentés au sein du Conseil national de la Coopération ».

Il faut constater que la compétence ainsi déléguée au Roi est à la fois étendue (fixation du nombre de membres supplémentaires et des conditions d'attribution) et générale (détermination du moment où de « nouveaux » secteurs d'activités sont admis à être représentés). Compte tenu des principes qui régissent la relation entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, il conviendrait dès lors de délimiter plus précisément la compétence déléguée au Roi ou, à tout le moins, d'inscrire dans l'exposé des motifs un certain nombre de critères sur la base desquels le Roi peut exercer la compétence qui lui est déléguée.

Plus généralement, la question peut en outre se poser de savoir si la règle énoncée à l'article 4, § 2, en projet, tient suffisamment compte de la réforme de la structure du Conseil

national, que le projet met en œuvre et qui implique notamment qu'il est mis fin à l'existence des commissions sectorielles. Une disposition qui subordonne la compétence du Roi à la représentation de nouveaux « secteurs d'activités » ne paraît pas vraiment conciliable avec cette nouvelle structure.

Article 7

7. L'article 4/1, alinéa 3, en projet, indique notamment que le Roi détermine la rémunération « éventuelle » des membres du bureau. On n'aperçoit pas en quoi consiste précisément la compétence du Roi en matière de détermination de la rémunération. Le soin de décider de manière totalement discrétionnaire si les membres du bureau seront ou non rémunérés ne peut pas être laissé au Roi. Pareille décision revient au législateur qui devrait, en tout cas, prévoir un certain nombre de critères en application desquels le Roi pourrait décider si une rémunération est ou non accordée aux membres du bureau.

Quoi qu'il en soit, la portée du terme « éventuelle », figurant dans l'article 4/1, alinéa 3, en projet, n'est pas claire ¹ et il convient de préciser le texte du projet sur ce point.

La même observation peut être formulée à l'égard de l'article 4/2, alinéa 3, en projet, (article 8 du projet), en ce qui concerne la rémunération « éventuelle » des membres des commissions permanentes et temporaires.

Article 9

8. Il doit ressortir plus clairement de la formulation de l'article 5, alinéa 1^{er}, en projet que des conditions d'agrément y sont énumérées. En outre, les termes « sociétés coopératives agréées affiliées ou non à un groupement national » doivent être remplacés par les termes « sociétés coopératives affiliées ou non à un groupement ». Ainsi, le texte est aligné sur les définitions figurant à l'article 1^{er}, 2^o et 3^o, en projet (article 2 du projet).

9. Dans le texte français de l'article 5, alinéa 2, en projet, il faut remplacer les termes « groupement national » par le mot « groupement ».

10. Dans un souci de clarté, il y aurait lieu d'indiquer ce qu'il faut précisément entendre, à l'article 5, alinéa 3, en projet, par les mots « une autorité compétente en matière de droit des sociétés ». S'agit-il par exemple d'un juge, d'un commissaire ou d'une autre instance ? On peut suggérer de mentionner quel organe belge doit être considéré comme « une autorité compétente en matière de droit des sociétés » et d'y ajouter les termes « ou une autorité étrangère similaire ».

¹ Faut-il par exemple comprendre ce mot à la lumière des termes figurant dans l'exposé des motifs, selon lesquels « le montant total payé aux membres pour les réunions devra s'inscrire dans le budget annuel fixé pour le fonctionnement du Conseil national de la Coopération » ?

Article 10

11. On formulera l'article 10 du projet comme suit :

« L'article 5*bis* de la même loi, inséré par l'arrêté royal du 28 novembre 2006, est abrogé ».

Article 11

12. Selon l'article 6 en projet, le président et le vice-président doivent appartenir à un « rôle linguistique » différent. Reste à savoir de quelle manière cette appartenance linguistique sera en l'occurrence déterminée et s'il ne faut pas en l'espèce prévoir un critère qui servira à déterminer l'appartenance linguistique visée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME