



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.827/1
van 5 maart 2013

avis 52.827/1
du 5 mars 2013

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'betreffende de
erkenning van
vennootschappen als
activiteitencoöperatie met het
oog op de toekenning van
toelagen'

un avant-projet d'ordonnance
'relative à l'agrément des
sociétés en tant que
coopérative d'activités en vue
de l'octroi de subventions'

Op 30 januari 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie, Buitenlandse Handel en Wetenschappelijk Onderzoek verzocht binnen een termijn van dertig dagen, een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de erkenning van vennootschappen als activiteitencoöperatie met het oog op de toekenning van toelagen'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 februari 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 maart 2013.

*

Le 30 janvier 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Emploi, de l'Économie, du Commerce extérieur et de la Recherche scientifique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance 'relative à l'agrément des sociétés en tant que coopérative d'activités en vue de l'octroi de subventions'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 21 février 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 mars 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie strekt ertoe te bepalen onder welke voorwaarden vennootschappen erkend kunnen worden als activiteitencoöperatie met het oog op de toekenning van toelagen.

2.2. Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat een aantal definities. Hoofdstuk 2 heeft betrekking op het begeleidingsproces van de projectdragers. De begeleiding van projectdragers die voorstellen een economische activiteit te beginnen om zich later hoofdzakelijk als ondernemer te vestigen, is kosteloos. In de mate een daadwerkelijke werksituatie tot stand gebracht wordt, kan de activiteitencoöperatie een percentage heffen op de inkomsten van de ontwikkelde activiteiten om haar werkingskosten te financieren. De projectdrager dient zijn project in bij de erkende activiteitencoöperatie die over maximum drie maanden beschikt om het project goed te keuren of te weigeren. De begeleiding mag niet langer dan vierentwintig maanden duren. Hoofdstuk 3 regelt de erkenning van de activiteitencoöperatie met het oog op de toekenning van toelagen. Een activiteitencoöperatie kan door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering erkend worden voor een initiële duur van twee jaar, hernieuwbaar voor een periode van onbepaalde duur. De basisvoorwaarden voor de erkenning worden bepaald, alsook de draagwijdte van de erkenning en het aantal mogelijk te verkrijgen erkenningen. Vervolgens worden de voorwaarden voor de erkenning bepaald en worden de uitbreiding van de erkenning, het verbod op de overdracht van de erkenning en het opschorten van de aanvragen tot erkenning of tot uitbreiding van de erkenning geregeld. Hoofdstuk 4 heeft betrekking op de toekenning van toelagen aan de erkende activiteitencoöperaties. Hoofdstuk 5 regelt de aanvraag tot erkenning en de toekenning en uitbetaling van de toelagen. De erkenning, die wordt toegekend naar gelang van het aantal projectdragers dat de activiteitencoöperatie jaarlijks kan begeleiden, legt het jaarlijks gemiddelde percentage van begeleide kandidaten vast die zich in een testfase moeten bevinden. Hoofdstuk 6 regelt de schorsing, de intrekking en de schrapping van de erkenning en het verlies van toelagen. Hoofdstuk 7 heeft betrekking op de beoordeling en het toezicht. Hoofdstuk 8, ten slotte, bevat slotbepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

3. In artikel 3, § 1, van het ontwerp is sprake van “zich later hoofdzakelijk als ondernemer te vestigen”. Het is niet duidelijk wat daaronder dient te worden verstaan. Ter wille

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

van de rechtszekerheid dient dit begrip te worden verduidelijkt, bijvoorbeeld door in de plaats daarvan een gekend sociaalrechtelijk begrip als “zelfstandige in hoofdberoep” te gebruiken.

4. In artikel 3, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat de activiteitencoöperatie over maximum drie maanden beschikt om het project van de projectdrager goed te keuren of te weigeren. Indien die termijn niet wordt nageleefd, wordt de beslissing geacht ongunstig te zijn.

Het verdient aanbeveling om, rekening houdende met de specifieke context waarin bedoelde beslissingen worden genomen, uitdrukkelijk erin te voorzien dat de motieven waarom een project wordt geweigerd kenbaar worden gemaakt aan de projectdrager. Indien op deze suggestie wordt ingegaan, dient de impliciet afwijzende beslissing, waarvan thans in de voornoemde bepaling wordt uitgegaan, te worden vervangen door een impliciet gunstige beslissing.

5. In artikel 3, § 4, van het ontwerp moet aan het einde worden verwezen naar paragraaf 3 in plaats van naar paragraaf 1.

Artikel 8

6. In artikel 8, § 1, 8°, c), van het ontwerp dient te worden verwezen naar artikel 3, § 1, tweede lid (niet: 3, § 5, tweede lid).

7. In artikel 8, § 2, 6°, van het ontwerp wordt als voorwaarde om te kunnen worden erkend als activiteitencoöperatie bepaald dat de vennootschap “niet het voorwerp [mag] zijn van een vastgestelde inbreuk op de wettelijke en reglementaire bepalingen betreffende of ingevolge de uitoefening van de activiteit of activiteiten”.

Het is niet duidelijk wat onder een “vastgestelde inbreuk” dient te worden verstaan. Volgens de gemachtigde dient daaronder te worden begrepen, “minstens een proces-verbaal van inbreuk van de bevoegde diensten”. Dit zou verduidelijkt kunnen worden in de memorie van toelichting, doch meer in het algemeen rijst in dat verband de vraag of de voorwaarde bepaald in genoemd artikel 8, § 2, 6°, niet als disproportioneel moet worden beschouwd, ermee rekening houdende dat ze geldt zonder enige beperking in de tijd, dat het volstaat dat een inbreuk is vastgesteld zonder dat er een straf- of administratieve sanctie is opgelegd, dat geen rekening wordt gehouden met de ernst van de inbreuk en dat de reikwijdte van de betrokken wettelijke en reglementaire bepalingen zeer ruim is. De steller van het ontwerp dient dan ook na te gaan of die voorwaarde niet in die mate nader moet worden afgebakend dat ervan kan worden uitgegaan dat de verhouding tussen de vastgestelde inbreuk en het gevolg ervan voor de erkenning als activiteitencoöperatie niet onredelijk is.

Artikel 13

8. In artikel 13, § 1, tweede lid, 2°, a) en b), van het ontwerp dient in de Nederlandse tekst telkens te worden geschreven “vermenigvuldigd met (niet: door)”.

Artikelen 15 en 16

9. De machtigingen aan de Brusselse Hoofdstedelijke Regering in de artikelen 15, § 5, 2°, en 16, vierde lid, van het ontwerp, om de gevolgen van respectievelijk de schorsing en de schrapping van de erkenning nader te bepalen, kunnen betrekking hebben op essentiële beleidskeuzes. In dat geval dienen ze als te ruim te worden beschouwd en moeten ze nader worden afgebakend, onder meer door de bedoelde beleidskeuzes in de ontworpen ordonnantie zelf op te nemen.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2.1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet de fixer les conditions auxquelles des sociétés peuvent être agréées en tant que coopérative d'activités en vue de l'octroi de subventions.

2.2. Le chapitre 1^{er} du projet comporte un certain nombre de définitions. Le chapitre 2 concerne le processus d'accompagnement des porteurs de projet. L'accompagnement des porteurs de projet qui proposent de créer une activité économique dans le but de réaliser ultérieurement leur installation principale en tant qu'entrepreneur est gratuit. Dans la mesure où elle organise une mise en situation réelle, la coopérative d'activités peut prélever un pourcentage sur les recettes des activités développées afin de financer ses coûts de fonctionnement. Le porteur de projet introduit son projet auprès de la coopérative d'activités agréée qui dispose de trois mois au maximum pour l'approuver ou le refuser. L'accompagnement ne peut dépasser vingt-quatre mois. Le chapitre 3 règle l'agrément de la coopérative d'activités en vue de l'octroi de subventions. Une coopérative d'activités peut être agréée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour une durée initiale de deux ans, renouvelable pour une durée indéterminée. L'avant-projet fixe les conditions de base et la portée de l'agrément, ainsi que le nombre d'agréments qu'il est possible d'obtenir. Il fixe ensuite les conditions d'agrément et règle son élargissement, l'interdiction du transfert d'agrément et la suspension des demandes d'agrément ou d'élargissement de celui-ci. Le chapitre 4 concerne l'octroi de subventions aux coopératives d'activités agréées. Le chapitre 5 règle la demande d'agrément ainsi que l'octroi et la liquidation des subventions. L'agrément, qui est octroyé en fonction du nombre de porteurs de projet pouvant être accompagnés annuellement par la coopérative d'activités, fixe le pourcentage

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

annuel moyen de candidats accompagnés qui doivent être en phase de test. Le chapitre 6 règle la suspension, le retrait et la suppression de l'agrément ainsi que la perte de subventions. Le chapitre 7 concerne l'évaluation et le contrôle. Le chapitre 8, enfin, contient les dispositions finales.

EXAMEN DU TEXTE

Article 3

3. À l'article 3, § 1^{er}, du projet, il est question de « réaliser ultérieurement son installation principale en tant qu'entrepreneur ». On n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par là. Dans l'intérêt de la sécurité juridique, on précisera cette notion, par exemple en lui substituant une notion de droit social connue telle que celle d' « indépendant à titre principal ».

4. L'article 3, § 2, du projet dispose que la coopérative d'activités dispose de trois mois au maximum pour approuver ou refuser le projet introduit par le porteur de projet. Si ce délai n'est pas respecté, la décision est réputée défavorable.

Compte tenu du contexte spécifique dans lequel les décisions visées sont prises, il est recommandé de prévoir expressément que les motifs de refus d'un projet sont portés à la connaissance du porteur de projet. Si cette suggestion est accueillie, la décision de refus implicite postulée actuellement dans la disposition précitée sera remplacée par une décision implicitement favorable.

5. À la fin de l'article 3, § 4, du projet, on visera le paragraphe 3 au lieu du paragraphe 1^{er}.

Article 8

6. À l'article 8, § 1^{er}, 8°, c), du projet, on visera l'article 3, § 1^{er}, alinéa 2 (et non : 3, paragraphe 5, deuxième alinéa).

7. L'article 8, § 2, 6°, du projet subordonne l'agrément en tant que coopérative d'activités à la condition que la société « ne [soit pas] en infraction constatée aux dispositions légales et réglementaires relatives à ou en conséquence de l'exercice de l'activité ou des activités ».

On n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par « infraction constatée ». Selon le délégué, ces termes doivent être compris dans le sens de « minstens een proces-verbaal van inbreuk van de bevoegde diensten ». On pourrait le préciser dans l'exposé des motifs, mais à cet égard, se pose d'une manière plus générale la question de savoir si la condition prévue à l'article 8, § 2, 6°, précité, ne doit pas être considérée comme disproportionnée, compte tenu du fait qu'elle est applicable sans aucune restriction dans le temps, qu'il suffit qu'une infraction soit constatée sans qu'une sanction pénale ou administrative ait été infligée, que la gravité de

l'infraction n'est pas prise en considération et que la portée des dispositions légales et réglementaires concernées est très large. L'auteur du projet vérifiera dès lors s'il n'y aurait pas lieu de circonscrire cette condition de manière à ce que l'on puisse considérer que le rapport entre l'infraction constatée et ses conséquences pour l'agrément en tant que coopérative d'activités n'est pas déraisonnable.

Article 13

8. Dans le texte néerlandais de l'article 13, § 1^{er}, alinéa 2, 2°, a) et b), du projet, on écrira chaque fois « vermenigvuldigd met (et non : door) ».

Articles 15 et 16

9. Les délégations accordées au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par les articles 15, § 5, 2°, et 16, alinéa 4, en vue de définir les effets, respectivement, de la suspension et de la suppression de l'agrément, peuvent se rapporter à des choix politiques essentiels. Dans ce cas, il faut considérer qu'elles sont trop larges et il s'impose de mieux les circonscrire, notamment en inscrivant les choix politiques visés dans l'ordonnance en projet proprement dite.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME