



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 69.029/2
du 13 avril 2021

advies 69.029/2
van 13 april 2021

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
exécution de l'article 42, § 4,
de la loi du 23 mars 2019
introduisant le Code des
sociétés et des associations et
portant des dispositions
diverses concernant la
présomption d'agrément
comme ASBL agréée comme
union professionnelle ou
comme fédération d'unions
professionnelles'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot uitvoering van
artikel 42, § 4, van de wet van
23 maart 2019 tot invoering
van het Wetboek van
vennootschappen en
verenigingen en houdende
diverse bepalingen inzake het
vermoeden van erkenning als
VZW erkend als
beroepsvereniging of als
federatie van
beroepsverenigingen'

Le 15 mars 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre des Classes moyennes, des Indépendants, des PME et de l'Agriculture, des Réformes institutionnelles et du Renouveau démocratique à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant exécution de l'article 42, § 4, de la loi du 23 mars 2019 introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses concernant la présomption d'agrément comme ASBL agréée comme union professionnelle ou comme fédération d'unions professionnelles'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 13 avril 2021. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Bernard BLERO et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été rédigé par Pauline LAGASSE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 avril 2021.

*

Op 15 maart 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Middenstand, Zelfstandigen, KMO's en Landbouw, Institutionele Hervormingen en Democratische Vernieuwing verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot uitvoering van artikel 42, § 4, van de wet van 23 maart 2019 tot invoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en houdende diverse bepalingen inzake het vermoeden van erkenning als VZW erkend als beroepsvereniging of als federatie van beroepsverenigingen'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 13 april 2021. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Bernard BLERO en Patrick RONVAUX, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is opgesteld door Pauline LAGASSE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 april 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DU PROJET

Articles 2 et 3

L'article 2 se limite à reproduire la présomption prévue par l'article 42, § 3, première phrase, de la loi du 23 mars 2019 'introduisant le Code des sociétés et des associations et portant des dispositions diverses'.

Un tel article est dépourvu de contenu normatif autonome et est à proscrire. En effet, des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphrasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier ¹.

Il convient dès lors de supprimer cette disposition et d'adapter l'article 3 en conséquence en y remplaçant, dans la phrase introductive, le chiffre « 2 » par les mots et signes « 42, § 3, de la loi ».

Article 3

1. L'article 3, § 2, du projet prévoit qu'

« [a]fin de permettre au ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions de prendre une décision dans les cas visés au paragraphe 1^{er}, 3^o et 4^o, l'union professionnelle ou la fédération d'unions professionnelles concernée *transmet à la demande du SPF Économie, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 11 juin 2019 portant sur l'agrément des ASBL comme union professionnelle ou fédération d'unions professionnelles, toute pièce requise par le SPF Économie [...]* » (italiques ajoutées).

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

2. L'arrêté royal du 11 juin 2019 'portant sur l'agrément des ASBL comme union professionnelle ou fédération d'unions professionnelles' n'organise cependant pas un système général de demande d'informations par le SPF Économie. Il prévoit uniquement ce qui suit en son article 3, alinéa 3 :

« Lorsqu'une demande est incomplète, la Direction générale de la Politique des P.M.E. invite le demandeur, dans les quinze jours suivant le jour de réception de la demande, à compléter sa demande. La période de trente jours au cours de laquelle le SPF Économie doit statuer est dans ce cas interrompue. Le demandeur dispose d'un délai de quinze jours à compter du jour suivant la réception de l'invitation pour compléter la demande. Un rappel est envoyé au demandeur s'il est constaté que le dossier n'a pas été complété dans ce délai de quinze jours. Le demandeur dispose d'un nouveau délai de quinze jours à dater du jour suivant la réception du rappel pour compléter sa demande. Passé ce délai, la demande d'enregistrement est refusée ».

Ce mécanisme de demande d'informations ne concerne que les demandes d'agrément.

En l'espèce, le projet entend organiser une possibilité de demande d'informations par le SPF Économie en dehors de toute demande d'agrément. Par conséquent, la référence, sans autre précision ou adaptation, à une « demande du SPF Économie, conformément aux dispositions de l'arrêté royal du 11 juin 2019 [...] » n'est pas pertinente. Le texte doit en conséquence être complété afin de préciser les modalités de transmission des pièces dont le ministre doit disposer en vue de prendre une décision en application de l'article 3, § 1^{er}, 3^o et 4^o, du projet.

3. Par ailleurs, dès lors qu'une union professionnelle ou une fédération d'unions professionnelles qui ne se serait pas adaptée aux nouvelles exigences du Code des sociétés et des associations pour le 1^{er} janvier 2024 se verra transformée en une ASBL de plein droit à partir de cette date et disposera alors d'un délai de six mois en vertu de l'article 41, § 3, de la loi du 23 mars 2019 pour convoquer une assemblée générale en vue de modifier ses statuts, il paraîtrait logique qu'elle dispose d'un délai raisonnable pour introduire une demande d'agrément, une fois son assemblée générale convoquée, et qu'elle continue à bénéficier de la présomption lorsqu'elle a introduit sa demande d'agrément en temps utile, jusqu'au moment où l'agrément sollicité aura été octroyé ou refusé.

4. Interrogé, d'une part, sur l'utilité, compte tenu des hypothèses déjà réglées par l'article 3, § 1^{er}, 3^o et 4^o, de l'article 3, § 2, seconde phrase, qui prévoit le renversement de la présomption lorsque l'union professionnelle ou la fédération d'unions professionnelles n'a pas transmis les pièces requises et, d'autre part, sur la circonstance qu'en vertu du dispositif à l'examen, une union professionnelle ou une fédération d'unions professionnelles qui aurait

introduit une demande d'agrément conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 11 juin 2019, mais qui se serait vu refuser celui-ci, verrait la présomption d'agrément temporairement maintenue, le délégué du Ministre a proposé d'adapter l'article 3 du projet en supprimant le paragraphe 2 et en adaptant le paragraphe 1^{er} comme suit :

« Art. 3. Sur [la] base d'une décision du ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions, la présomption visée à l'article 2 est renversée dans les cas suivants :

1° lorsque, suite à l'introduction d'une demande d'agrément comme ASBL agréée comme union professionnelle ou comme fédération d'unions professionnelles, conformément à l'article 2 de l'arrêté royal du 11 juin 2019 portant sur l'agrément des ASBL comme union professionnelle ou fédération d'unions professionnelles, l'union professionnelle ou la fédération d'unions professionnelles concernée se voit octroyer ou refuser un tel agrément ;

2° lorsque l'union professionnelle ou la fédération d'unions professionnelles concernée notifie au ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions ou au SPF Économie, sa volonté de renoncer à la présomption d'agrément comme ASBL agréée comme union professionnelle ou comme fédération d'unions professionnelles ;

3° lorsque, après le 1^{er} janvier 2024, l'union professionnelle ou la fédération d'unions professionnelles concernée a été transformée de plein droit en une ASBL et n'a pas, conformément à l'article 41, § 3, de la loi, convoqué une assemblée générale dans un délai de six mois à compter de cette transformation.

4° lorsque l'union professionnelle ou la fédération d'unions professionnelles, à la date du 31 décembre 2024, n'a pas introduit une demande d'agrément conformément à l'article 9:24 du Code ».

Ces modifications répondent aux observations formulées ci-dessus et le dispositif sera dès lors revu afin de les intégrer.

À l'article 4, les signes et chiffre « § 1^{er}, » seront en conséquence omis.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

ONDERZOEK VAN HET ONTWERP

Artikelen 2 en 3

Artikel 2 is niets meer dan een weergave van het vermoeden waarin wordt voorzien bij artikel 42, § 3, eerste zin, van de wet van 23 maart 2019 ‘tot invoering van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en houdende diverse bepalingen’.

Een dergelijk artikel heeft geen autonome regelgevende inhoud en is niet geoorloofd. Immers, bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan over de juridische aard van de overgenomen bepalingen en daardoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overheid die de regels overneemt, die regels ook kan wijzigen.¹

Die bepaling dient derhalve te worden weggelaten en artikel 3 moet dienovereenkomstig worden aangepast door in de inleidende zin het cijfer “2” te vervangen door de woorden en leestekens “42, § 3, van de wet”.

Artikel 3

1. Artikel 3, § 2, van het ontwerp bepaalt het volgende:

“Om de minister bevoegd voor Middenstand toe te laten een beslissing in de gevallen bedoeld in paragraaf 1, 3° en 4°, te nemen, *bezorgt de betrokken beroepsvereniging of federatie van beroepsverenigingen op vraag van de FOD Economie, overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 11 juni 2019 betreffende de erkenning van VZW's als beroepsvereniging of als federatie van beroepsverenigingen, elk stuk vereist door de FOD Economie (...)*” (eigen cursivering).

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 80.

2. Het koninklijk besluit van 11 juni 2019 ‘betreffende de erkenning van VZW’s als beroepsvereniging of als federatie van beroepsverenigingen’ voorziet evenwel niet in een algemene regeling voor verzoeken om informatie die uitgaan van de FOD Economie. In zijn artikel 3, derde lid, bepaalt het alleen het volgende:

“Wanneer een aanvraag onvolledig is, nodigt de Algemene Directie K.M.O.-beleid van de FOD Economie binnen vijftien dagen volgend op de dag van ontvangst van de aanvraag de aanvrager uit om zijn aanvraag te vervolledigen. De periode van dertig dagen waarbinnen de FOD Economie moet beslissen, wordt in dat geval onderbroken. De aanvrager beschikt over een termijn van vijftien dagen volgend op de dag van ontvangst van de uitnodiging om de aanvraag te vervolledigen. Er wordt een herinnering naar de aanvrager verzonden indien wordt vastgesteld dat het dossier niet aangevuld werd binnen deze termijn van vijftien dagen. De aanvrager beschikt over een nieuwe termijn van vijftien dagen volgend op de dag van ontvangst van de herinnering om zijn aanvraag te vervolledigen. Na het verlopen van deze termijn wordt de aanvraag tot registratie geweigerd”.

Die regeling voor verzoeken om informatie heeft enkel betrekking op aanvragen tot erkenning.

In casu beoogt het ontwerp te regelen dat de FOD Economie de mogelijkheid heeft om, naast informatie over elke aanvraag tot erkenning, ook andere informatie op te vragen. De verwijzing, zonder verdere precisering of aanpassing, naar een “vraag van de FOD Economie, overeenkomstig de bepalingen van het koninklijk besluit van 11 juni 2019 (...)” is derhalve niet relevant. De tekst moet dan ook aanvullend de regels preciseren voor het verzenden van de stukken waarover de minister moet beschikken om, met toepassing van artikel 3, § 1, 3° en 4°, van het ontwerp een beslissing te nemen.

3. Voorts zal een beroepsvereniging of een federatie van beroepsverenigingen die zich voor 1 januari 2024 niet zou hebben geschikt naar de nieuwe vereisten van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen, vanaf die datum van rechtswege worden omgezet in een vzw en dan krachtens artikel 41, § 3, van de wet van 23 maart 2019 beschikken over een termijn van zes maanden om een algemene vergadering bijeen te roepen teneinde haar statuten te wijzigen. Het lijkt dan ook logisch dat ze over een redelijke termijn beschikt om een aanvraag tot erkenning in te dienen zodra haar algemene vergadering is bijeengeroepen en dat ze, wanneer ze haar aanvraag tot erkenning tijdig heeft ingediend, het vermoeden blijft genieten tot op het ogenblik waarop de aangevraagde erkenning wordt verleend of geweigerd.

4. Er zijn de gemachtigde van de minister vragen gesteld, enerzijds, gelet op de gevallen die reeds worden geregeld bij artikel 3, § 1, 3° en 4°, over het nut van artikel 3, § 2, tweede zin, die voorziet in de weerlegging van het vermoeden wanneer de beroepsvereniging of de federatie van beroepsverenigingen de vereiste stukken niet heeft overgelegd, en anderzijds over de omstandigheid dat een beroepsvereniging of een federatie van beroepsverenigingen die

overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 11 juni 2019 een aanvraag tot erkenning heeft ingediend maar waaraan die erkenning zou zijn geweigerd, krachtens het voorliggende dispositief het vermoeden van erkenning tijdelijk zou behouden. Naar aanleiding van die vragen heeft de gemachtigde van de minister voorgesteld artikel 3 van het ontwerp aan te passen door paragraaf 2 te schrappen en paragraaf 1 als volgt aan te passen:

“Art. 3. Sur [la] base d’une décision du ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions, la présomption visée à l’article 2 est renversée dans les cas suivants :

1° lorsque, suite à l’introduction d’une demande d’agrément comme ASBL agréée comme union professionnelle ou comme fédération d’unions professionnelles, conformément à l’article 2 de l’arrêté royal du 11 juin 2019 portant sur l’agrément des ASBL comme union professionnelle ou fédération d’unions professionnelles, l’union professionnelle ou la fédération d’unions professionnelles concernée se voit octroyer ou refuser un tel agrément ;

2° lorsque l’union professionnelle ou la fédération d’unions professionnelles concernée notifie au ministre qui a les Classes moyennes dans ses attributions ou au SPF Économie, sa volonté de renoncer à la présomption d’agrément comme ASBL agréée comme union professionnelle ou comme fédération d’unions professionnelles ;

3° lorsque, après le 1^{er} janvier 2024, l’union professionnelle ou la fédération d’unions professionnelles concernée a été transformée de plein droit en une ASBL et n’a pas, conformément à l’article 41, § 3, de la loi, convoqué une assemblée générale dans un délai de six mois à compter de cette transformation.

4° lorsque l’union professionnelle ou la fédération d’unions professionnelles, à la date du 31 décembre 2024, n’a pas introduit une demande d’agrément conformément à l’article 9:24 du Code”.

Met die wijzigingen wordt tegemoetgekomen aan de hierboven geformuleerde opmerkingen. Het dispositief moet bijgevolg worden herzien teneinde die wijzigingen in de bestaande tekst te integreren.

In artikel 4 moeten de tekens en het cijfer “§ 1,” dienovereenkomstig worden weggelaten.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT