CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.010/2
du 11 décembre 2023

sur

un avant-projet de loi ‘modifiant les articles 8:4 et 8:5 du Code des sociétés et des associations et modifiant la loi du 20 juillet 1955 portant institution d'un Conseil national de la Coopération, de l'Entrepreunariat social et de l'entreprise Agricole’

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.010/2
van 11 december 2023

over

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de artikelen 8:4 en 8:5 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en tot wijziging van de wet van 20 juli 1955 houdende instemming van een Nationale Raad voor Coöperatie, het Sociaal Ondernemerschap en de Landbouwonderneming’

‡LW-BFMXOCAAF-HFABAQW‡

Le 1er décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Économie et du Travail à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi 'modifiant les articles 8:4 et 8:5 du Code des sociétés et des associations et modifiant la loi du 20 juillet 1955 portant institution d'un Conseil national de la Coopération, de l'Entrepreunariat social et de l'entreprise Agricole'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 11 décembre 2023. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAYEBECK, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre-Olivier DE BROUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 11 décembre 2023.

*

Op 1 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-eersteminister en Minister van Economie en Werk verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de artikelen 8:4 en 8:5 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen en tot wijziging van de wet van 20 juli 1955 houdende instemming van een Nationale Raad voor Coöperatie, het Sociaal Ondernemerschap en de Landbouwonderneming'.

Het voorontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 11 december 2023. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Pierre-Olivier DE BROUX en Laurence VANCRAYEBECK, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Anne-Stéphanie RENSON, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre-Olivier DE BROUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 december 2023.

*

‡LW-BFMXOCAAF-HFABAQW‡

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ressort du dossier soumis à la section de législation que le bureau du Conseil national de la Coopération, de l'Entrepreunariat social et de l'entreprise agricole (ci-après : le « CNC ») a rendu un avis sur l'avant-projet à l'examen, lors de sa réunion du 6 mars 2023. Il n'apparait toutefois pas que l'assemblée générale du CNC se soit prononcée sur cet avis.

Or, conformément à l'article 3, alinéa 4, de la loi du 20 juillet 1955 'portant institution d'un Conseil national de la Coopération, de l'Entrepreunariat social et de l'entreprise agricole',

> « [l]e bureau convoque également l'assemblée générale pour une réunion extraordinaire lorsqu'il doit donner son avis sur la législation ou la réglementation touchant directement à l'existence, au fonctionnement ou aux tâches du Conseil national de la Coopération, de l'Entrepreneuriat social et de l'entreprise Agricole. Le bureau présente un projet d'avis à l'assemblée générale à cette fin ».

Il appartient par conséquent au bureau du CNC de convoquer une réunion extraordinaire de l'assemblée générale à cette fin.

Si l'accomplissement de la formalité susmentionnée devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à la section de législation, conformément à l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il ressort de l'exposé des motifs que la « réforme » du CNC s'opère en deux phases.

Dans une première phase, l'intitulé du CNC est modifié en « Conseil national de la coopération et de l'entreprise sociale ». C'est l'objet de l'avant-projet à l'examen.

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

‡LW-BFMXOCAAF-HFABAQW‡

Dans une seconde phase, la structure et le fonctionnement interne du « Conseil national de la coopération et de l'entreprise sociale » sont adaptés. Il s'agit là de l'objet de l'avant-projet de loi 'portant institution d'un Conseil national de la coopération et de l'entreprise sociale', portant le numéro 74.692/1 du rôle de la section de législation.

Les raisons de ce phasage sont explicitées comme suit dans le rapport de l'inter-cabinet électronique transmis à la section de législation :

> « Un autre membre demande pourquoi avoir fait deux lois, une rentrant en vigueur selon les modalités par défaut et l'autre dépendant d'un AR. Il est également demandé si le cabinet compétent compte finaliser les AR avant de lancer le nouveau CNC ? L'organisateur explique qu'il a décidé de mener le projet de réforme du CNC en deux étapes, via deux avant-projets de loi distincts pour des raisons de temporalité : Il est nécessaire de changer le Code des sociétés et des associations (CSA) pour ensuite pouvoir modifier le fonctionnement et la structure du CNC conformément au CSA. Le CSA prévoit actuellement que le CNC prenne la dénomination de 'Conseil national de la Coopération, de l'Entreprenariat social et de l'entreprise Agricole' en vue de rassembler ces 3 types d'entreprises (entreprises d'économie sociale agrées, entreprises agricoles agrées et coopératives agrées) mais le CNC ne compte aujourd'hui que des coopératives agréées. Suite aux consultations des secteurs concernés, un consensus apparait entre les représentants de ces 3 types d'entreprises pour que le CNC rassemble les entreprises d'économie sociale et les coopératives mais pas les entreprises agricoles. Nous avons décidé d'avancer en ce sens pour respecter la volonté des parties prenantes. Pour avancer dans le respect de la législation belge, nous devons d'abord modifier l'intitulé dans le CSA par 'Conseil national de la Coopération et de l'Entreprenariat social' avec le projet de loi CSA et ensuite modifier la structure et le fonctionnement du CNC pour y inclure les entreprises d'économie sociale avec le projet de loi CNC ».

Cette explication ne peut toutefois être suivie. En effet, il n'existe aucune règle juridique supérieure qui imposerait que l'intitulé du CNC soit modifié avant de pouvoir réformer sa structure et son fonctionnement.

Ainsi que l'a à juste titre souligné l'Inspecteur des Finances dans son avis du 17 juillet 2023, cette méthode rend le processus législatif peu transparent et inutilement complexe :

> « Het introduceren van twéé voorontwerpen, waarbij het ene beperkt blijft tot louter de naamswijziging van de instelling en de verwijzing ernaar in wetgeving is nodeloos gecompliceerd gezien het eerste voorontwerp moet verwijzen naar een wet … die het tweede voorontwerp vormt ».

Cette complexité est d'autant plus inutile que l'avant-projet à l'examen entend modifier la loi du 20 juillet 1955 (ainsi que les références à cette loi dans le Code des sociétés et des associations), loi que l'avant-projet de loi 'portant institution d'un Conseil national de la coopération et de l'entreprise sociale' entend précisément abroger [1].

[1] Article 26 de l'avant-projet de loi 'portant institution d'un Conseil national de la coopération et de l'entreprise sociale'.

‡LW-BFMXOCAAF-HFABAQW‡

Au vu de ce qui précède, il est par conséquent fortement recommandé de fusionner les deux avant-projets de loi.

*

‡LW-BFMXOCAAF-HFABAQW‡

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend 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 voorontwerp,‡ de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

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

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving is voorgelegd, blijkt dat het bureau van de Nationale Raad voor Coöperatie, het Sociaal Ondernemerschap en de Landbouwonderneming (hierna: de "NRC") tijdens zijn vergadering van 6 maart 2023 een advies over het voorliggende voorontwerp heeft gegeven. Uit niets blijkt echter dat de algemene vergadering van de NRC zich over dat advies heeft uitgesproken.

Artikel 3, vierde lid, van de wet van 20 juli 1955 'houdende instelling van een Nationale Raad voor Coöperatie, het Sociaal Ondernemerschap en de Landbouwonderneming' bepaalt echter het volgende:

> "Het bureau roept tevens de algemene vergadering bijeen voor een buitengewone bijeenkomst telkens wanneer er een advies dient te worden uitgebracht omtrent de wetgeving of de reglementering die rechtstreeks raakt aan het bestaan, de werking of de taken van de Nationale Raad voor Coöperatie, het Sociaal Ondernemerschap en de Landbouwonderneming. Het bureau legt hiertoe een voorstel van advies voor aan de algemene vergadering."

Het staat bijgevolg aan het bureau van de NRC om de algemene vergadering daartoe voor een buitengewone bijeenkomst bijeen te roepen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst naar aanleiding van het vervullen van dat vormvereiste nog wijzigingen zou ondergaan die niet louter vormelijk zijn en die niet voortvloeien uit het gevolg dat aan dit advies wordt gegeven, zouden de gewijzigde of toegevoegde bepalingen op hun beurt om advies aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd, overeenkomstig artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten 'op de Raad van State'.

ALGEMENE OPMERKING

Uit de memorie van toelichting blijkt dat de "hervorming" van de NRC in twee fases verloopt.

‡ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-BFMXOCAAF-HFABAQW‡

In een eerste fase wordt de naam van de NRC gewijzigd in "Nationale Raad voor de coöperatie en de sociale onderneming". Dat is de strekking van het voorliggende voorontwerp.

In een tweede fase worden de structuur en interne werkwijze van de "Nationale Raad voor de coöperatie en de sociale onderneming" gewijzigd. Daarover gaat het voorontwerp van wet 'houdende instelling van een Nationale Raad voor de coöperatie en de sociale onderneming' dat bij de afdeling Wetgeving onder rolnummer 74.692/1 is ingeschreven.

In het verslag van de elektronisch gehouden interkabinettenvergadering dat aan de afdeling Wetgeving is overgezonden, worden de redenen van die fasering als volgt omschreven:

> "Un autre membre demande pourquoi avoir fait deux lois, une rentrant en vigueur selon les modalités par défaut et l'autre dépendant d'un AR. Il est également demandé si le cabinet compétent compte finaliser les AR avant de lancer le nouveau CNC ? L'organisateur explique qu'il a décidé de mener le projet de réforme du CNC en deux étapes, via deux avant projets de loi distincts pour des raisons de temporalité : Il est nécessaire de changer le Code des sociétés et des associations (CSA) pour ensuite pouvoir modifier le fonctionnement et la structure du CNC conformément au CSA. Le CSA prévoit actuellement que le CNC prenne la dénomination de 'Conseil national de la Coopération, de l'Entreprenariat social et de l'entreprise Agricole' en vue de rassembler ces 3 types d'entreprises (entreprises d'économie sociale agrées, entreprises agricoles agrées et coopératives agrées) mais le CNC ne compte aujourd'hui que des coopératives agréées. Suite aux consultations des secteurs concernés, un consensus apparait entre les représentants de ces 3 types d'entreprises pour que le CNC rassemble les entreprises d'économie sociale et les coopératives mais pas les entreprises agricoles. Nous avons décidé d'avancer en ce sens pour respecter la volonté des parties prenantes. Pour avancer dans le respect de la législation belge, nous devons d'abord modifier l'intitulé dans le CSA par 'Conseil national de la Coopération et de l'Entreprenariat social' avec le projet de loi CSA et ensuite modifier la structure et le fonctionnement du CNC pour y inclure les entreprises d'économie sociale avec le projet de loi CNC."

Die uitleg kan echter niet worden gevolgd. Er bestaat namelijk geen enkele hogere rechtsregel die vereist dat de naam van de NRC wordt gewijzigd voordat zijn structuur en werkwijze kunnen worden hervormd.

In zijn advies van 17 juli 2023 stelt de inspecteur van Financiën heel terecht dat die methode het wetgevende proces ondoorzichtig en nodeloos complex maakt:

> "Het introduceren van twéé voorontwerpen, waarbij het ene beperkt blijft tot louter de naamswijziging van de instelling en de verwijzing ernaar in wetgeving is nodeloos gecompliceerd gezien het eerste voorontwerp moet verwijzen naar een wet … die het tweede voorontwerp vormt."

‡LW-BFMXOCAAF-HFABAQW‡

Die complexiteit is des te nuttelozer daar het voorliggende voorontwerp strekt tot wijziging van de wet van 20 juli 1955 (en van de verwijzingen naar die wet in het Wetboek van vennootschappen en verenigingen), een wet die uitgerekend zou worden opgeheven bij het voorontwerp van wet 'houdende instelling van een Nationale Raad voor de coöperatie en de sociale onderneming'.[1]

Gelet op het voorgaande wordt dan ook ten sterkste aangeraden beide voorontwerpen van wet samen te voegen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER Patrick RONVAUX

[1] Artikel 26 van het voorontwerp van wet 'houdende instelling van een Nationale Raad voor de coöperatie en de sociale onderneming'.

‡LW-BFMXOCAAF-HFABAQW‡