



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.878/1
van 5 april 2024

avis 75.878/1
du 5 avril 2024

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van het
ministerieel besluit van
4 april 2007 tot bepaling van
diverse nadere regels inzake de
centrale examencommissies
voor de
ondernemersvaardigheden'

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant l'arrêté ministériel
du 4 avril 2007 fixant des
modalités diverses relatives
aux jurys centraux pour les
capacités entrepreneuriales'

Op 13 maart 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 4 april 2007 tot bepaling van diverse nadere regels inzake de centrale examencommissies voor de ondernemersvaardigheden’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 april 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Sander MEERT, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Annelies D’ESPALLIER, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 april 2024.

*

Le 13 mars 2024, le Conseil d’État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l’Environnement, de l’Énergie et de la Démocratie participative, à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un projet d’arrêté ministériel ‘modifiant l’arrêté ministériel du 4 avril 2007 fixant des modalités diverses relatives aux jurys centraux pour les capacités entrepreneuriales’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 2 avril 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Annelies D’ESPALLIER, conseillers d’État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Sander MEERT, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l’avis a été vérifiée sous le contrôle de Annelies D’ESPALLIER, conseiller d’État.

L’avis, dont le texte suit, a été donné le 5 avril 2024.

*

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, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie (hierna: de minister) strekt tot wijziging en gedeeltelijke opheffing van het ministerieel besluit van 4 april 2007 ‘tot bepaling van diverse nadere regels inzake de centrale examencommissies voor de ondernemersvaardigheden’. Dat gebeurt in navolging van de afschaffing vanaf 15 januari 2024 van de vereisten inzake de basiskennis van het bedrijfsbeheer door de ordonnantie van 14 december 2023 ‘tot vereenvoudiging van de regels inzake toegang tot het beroep’.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp ontleent rechtsgrond aan artikel 3 van het koninklijk besluit van 13 februari 2007 ‘betreffende de examens over de ondernemersvaardigheden’, op grond waarvan de minister voor ieder examen voor ondernemersvaardigheden de plaats, de minimale frequentie en de wijze van examineren bepaalt.

Deze bepaling ontleent op haar beurt rechtsgrond aan artikel 8, tweede lid, van de programmawet van 10 februari 1998 ‘tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap’, op grond waarvan de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) de organisatie van de examens voor ondernemersvaardigheden en de voorwaarden en het inschrijvingsrecht voor de deelname aan deze examens bepaalt.

VORMVEREISTEN

4.1. Artikel 4, lid 1, van richtlijn (EU) 2018/958 van het Europees Parlement en de Raad van 28 juni 2018 ‘betreffende een evenredigheidsbeoordeling voorafgaand aan een nieuwe reglementering van beroepen’ bepaalt:

“De lidstaten verrichten voorafgaand aan de invoering van nieuwe of de wijziging van bestaande wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen die de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen beperken, een evenredigheidsbeoordeling in overeenstemming met de voorschriften van deze richtlijn.”

De desbetreffende bepalingen moeten vergezeld gaan van een toelichting die dusdanig gedetailleerd is dat die een beoordeling toelaat van de naleving van het evenredigheidsbeginsel (artikel 4, lid 3, van de voornoemde richtlijn).

Aan de gemachtigde werd gevraagd of een dergelijke ex-antebeoordeling werd doorgevoerd, waarop die het volgende antwoordde:

“Er werd niet overgegaan tot een evenredigheidsbeoordeling, gelet op de uitermate beperkte omvang en impact van de wijzigingsbepalingen (zoals eerder toegelicht).

Overeenkomstig artikel 4.2 van de richtlijn 2018/958 en artikel 15 van de ordonnantie van 13 oktober 2022 betreffende de invoering van een impactanalyse van het gewestelijke beleid op kleine, middelgrote en micro-ondernemingen is de evenredigheidsbeoordeling ‘evenredig met de aard, de inhoud en de effecten van de bepaling.’ Daarnaast stelt vooral randnummer 9 van de aanhef van de richtlijn 2018/958 dat ‘bepalingen die niet leiden tot een beperking van de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen, met inbegrip van redactionele wijzigingen of technische aanpassingen van de inhoud van opleidingen of de modernisering van de opleidingsvoorschriften, niet onder het toepassingsgebied van deze richtlijn [mogen] vallen.’ Dit is het geval voor de bepalingen in kwestie.

Een evenredigheidsbeoordeling is daarom niet nodig.”

4.2. De gemachtigde kan hierin niet worden bijgetreden. Artikel 4, lid 2, van richtlijn 2018/958 bepaalt louter dat de omvang van de evenredigheidsbeoordeling evenredig is met de aard, de inhoud en de effecten van de bepaling. Daaruit valt niet af te leiden dat wijzigingen van bestaande wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen met een “beperkte omvang en impact” zouden zijn vrijgesteld van de evenredigheidsbeoordeling.

Het betrokken vormvereiste moet derhalve worden nagekomen.

5.1. Luidens artikel 2, § 1, eerste lid, 1°, van de ordonnantie van 4 oktober 2018 ‘tot invoering van de gelijkekansentest’ stelt elke minister en staatssecretaris een evaluatieverslag op voor wetgevende of reglementaire ontwerpen. Artikel 2, § 3, van voormelde ordonnantie bepaalt de gevallen waarin geen evaluatieverslag moet worden opgesteld.

Hoewel het om advies voorgelegde ontwerp van reglementaire aard is, en hiervoor in beginsel een evaluatieverslag moet worden opgesteld, maakt de aanhef van het ontwerp hiervan geen melding. De bij de adviesaanvraag gevoegde stukken bevatten evenmin een dergelijk verslag.

Hiernaar gevraagd verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 1, § 2, van het besluit van 22 november 2018 tot uitvoering van de ordonnantie van 4 oktober 2018 tot invoering van de gelijke kansentest bepaalt dat de gelijkekansentest ‘wordt ingevuld voor de eerste toevoeging aan de agenda van de Ministerraad.’

Wij leiden hieruit af dat, voor wat betreft de wetgevende of reglementaire ontwerpen, enkel de ontwerpen van ordonnantie en van besluiten van de Regering onderworpen zijn aan de gelijkekansentest.

Zo niet valt wel op te merken dat de gelijkekansentest uitgevoerd voor het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende diverse wijzigingen tot vereenvoudiging van de toegang tot het beroep in wezen ook kan dienen voor het ontwerp van ministerieel besluit, aangezien deze nauw bij elkaar aansluiten en dezelfde doelstellingen hebben. U vindt die test in bijlage.”

5.2. Ook op dit punt kan de gemachtigde niet worden bijgetreden.

Artikel 1, § 2, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 november 2018 ‘tot uitvoering van de ordonnantie van 4 oktober 2018 tot invoering van de gelijke kansentest’ doet geen afbreuk aan de verplichting tot het opstellen van een evaluatieverslag voor ontwerpen van reglementaire ministeriële besluiten.

Ook de stelling van de gemachtigde dat het voorliggende ontwerp en het door de gemachtigde vermelde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering nauw bij elkaar zouden aansluiten en dezelfde doelstellingen zouden hebben, leidt niet tot de conclusie dat het voor dit laatste ontwerp opgestelde evaluatieverslag ook voor het voorliggende ontwerp kan dienen.

Het betrokken vormvereiste moet derhalve ook voor de ontworpen regeling worden nagekomen.

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten wijzigingen zou ondergaan,¹ zullen de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, nog aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. Gelet op de opmerking die werd geformuleerd over de rechtsgrond (zie opmerking 3), voege men aan de aanhef een nieuw eerste lid toe:

“Gelet op de programmawet van 10 februari 1998 tot bevordering van het zelfstandig ondernemerschap, artikel 8, tweede lid, vervangen bij de wet van 28 april 2010;”.

Artikel 2

8. In de Franse tekst van artikel 2 van het ontwerp schrijve men: “l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 mars 2015, le paragraphe 2 est abrogé”.

Artikel 5

9. Artikel 5 van het ontwerp voorziet in de inwerkingtreding van het te nemen besluit op 1 april 2024. Om verduidelijking verzocht omtrent de terugwerkende kracht van deze regeling, verklaarde de gemachtigde:

¹ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

“Het is niet de bedoeling om terugwerkende kracht te verlenen aan het ontwerp. De datum zal dus aangepast worden, bijvoorbeeld naar de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.”

Tenzij er een bijzondere reden bestaat om af te wijken van de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten, dient artikel 5 uit het ontwerp te worden weggelaten.

*

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 juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté du ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui a l'Économie dans ses attributions (ci-après : le ministre), soumis pour avis, a pour objet de modifier et d'abroger partiellement l'arrêté ministériel du 4 avril 2007 'fixant des modalités diverses relatives aux jurys centraux pour les capacités entrepreneuriales', et ce consécutivement à la suppression, à partir du 15 janvier 2024, des exigences en matière de connaissances de gestion de base par l'ordonnance du 14 décembre 2023 'simplifiant les règles en matière d'accès à la profession'.

FONDEMENT JURIDIQUE

3. Le projet trouve son fondement juridique dans l'article 3 de l'arrêté royal du 13 février 2007 'relatif aux examens sur les capacités entrepreneuriales', en vertu duquel le ministre fixe pour chaque examen, le lieu, la fréquence minimale et la façon d'examiner.

Cette disposition trouve à son tour un fondement juridique dans l'article 8, alinéa 2, de la loi-programme du 10 février 1998 'pour la promotion de l'entreprise indépendante', en vertu duquel le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) détermine l'organisation des examens sur les capacités entrepreneuriales, ainsi que les conditions et le droit d'inscription relatifs à la participation à ces examens.

FORMALITÉS

4.1. L'article 4, paragraphe 1, de la directive (UE) 2018/958 du Parlement européen et du Conseil du 28 juin 2018 'relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions' dispose :

« Avant d'introduire de nouvelles dispositions législatives, réglementaires ou administratives limitant l'accès à des professions réglementées ou leur exercice ou avant de modifier de telles dispositions existantes, les États membres procèdent à un examen de proportionnalité conformément aux dispositions de la présente directive ».

Les dispositions concernées doivent être accompagnées d'une explication qui est suffisamment détaillée pour permettre d'apprécier le respect du principe de proportionnalité (article 4, paragraphe 3, de la directive précitée).

À la question qui lui fut posée de savoir s'il a été procédé à une telle appréciation *ex-ante*, le délégué a répondu ce qui suit :

« Er werd niet overgegaan tot een evenredigheidsbeoordeling, gelet op de uitermate beperkte omvang en impact van de wijzigingsbepalingen (zoals eerder toegelicht).

Overeenkomstig artikel 4.2 van de richtlijn 2018/958 en artikel 15 van de ordonnantie van 13 oktober 2022 betreffende de invoering van een impactanalyse van het gewestelijke beleid op kleine, middelgrote en micro-ondernemingen is de evenredigheidsbeoordeling ‘evenredig met de aard, de inhoud en de effecten van de bepaling.’ Daarnaast stelt vooral randnummer 9 van de aanhef van de richtlijn 2018/958 dat ‘bepalingen die niet leiden tot een beperking van de toegang tot of de uitoefening van gereguleerde beroepen, met inbegrip van redactionele wijzigingen of technische aanpassingen van de inhoud van opleidingen of de modernisering van de opleidingsvoorschriften, niet onder het toepassingsgebied van deze richtlijn [mogen] vallen.’ Dit is het geval voor de bepalingen in kwestie.

Een evenredigheidsbeoordeling is daarom niet nodig ».

4.2. On ne peut se rallier au point de vue du délégué. L'article 4, paragraphe 2, de la directive 2018/958 prévoit simplement que l'étendue de l'examen de proportionnalité est proportionnée à la nature, au contenu et à l'effet de la disposition. Il ne s'en déduit pas que les modifications de dispositions législatives, réglementaires ou administratives existantes ayant une étendue et une incidence limitées seraient dispensées de l'examen de la proportionnalité.

Dès lors, la formalité concernée doit être respectée.

5.1. Selon l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de l'ordonnance du 4 octobre 2018 ‘tendant à l'introduction du test d'égalité des chances’, chaque ministre et secrétaire d'État établit un rapport d'évaluation pour les projets législatifs ou réglementaires. L'article 2, § 3, de l'ordonnance précitée détermine les cas dans lesquels un rapport d'évaluation ne doit pas être établi.

Bien que le projet soumis pour avis soit de nature réglementaire et qu'il doive en principe faire l'objet d'un rapport d'évaluation, le préambule du projet n'en fait pas mention. Les pièces jointes à la demande d'avis ne contiennent pas non plus un tel rapport.

Interrogé à ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Artikel 1, § 2, van het besluit van 22 november 2018 tot uitvoering van de ordonnantie van 4 oktober 2018 tot invoering van de gelijke kansentest bepaalt dat de gelijkekansentest ‘wordt ingevuld voor de eerste toevoeging aan de agenda van de Ministerraad.’

Wij leiden hieruit af dat, voor wat betreft de wetgevende of reglementaire ontwerpen, enkel de ontwerpen van ordonnantie en van besluiten van de Regering onderworpen zijn aan de gelijkekansentest.

Zo niet valt wel op te merken dat de gelijkekansentest uitgevoerd voor het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering houdende diverse wijzigingen tot vereenvoudiging van de toegang tot het beroep in wezen ook kan dienen voor het ontwerp van ministerieel besluit, aangezien deze nauw bij elkaar aansluiten en dezelfde doelstellingen hebben. U vindt die test in bijlage ».

5.2. On ne peut pas non plus se rallier au délégué sur ce point.

L'article 1^{er}, § 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 novembre 2018 'portant exécution de l'ordonnance du 4 octobre 2018 tenant à l'introduction du test égalité des chances' n'affecte en rien l'obligation d'établir un rapport d'évaluation pour les projets d'arrêtés ministériels réglementaires.

La thèse du délégué selon laquelle le projet à l'examen et le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qu'il mentionne seraient étroitement liés et auraient les mêmes objectifs, ne permet pas de conclure que le rapport d'évaluation établi pour ce dernier projet peut également servir pour le projet à l'examen.

Dès lors, la formalité concernée doit également être respectée pour le dispositif en projet.

6. Si l'accomplissement des formalités susmentionnées devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État ¹, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Eu égard à l'observation formulée à propos du fondement juridique (voir l'observation 3), on ajoutera au préambule un premier alinéa nouveau :

« Vu la loi-programme du 10 février 1998 pour la promotion de l'entreprise indépendante, l'article 8, alinéa 2, remplacé par la loi du 28 avril 2010 ; ».

Article 2

8. Dans le texte français de l'article 2 du projet, on écrira : « l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale *du 19 mars 2015*, le paragraphe 2 est abrogé ».

Article 5

9. L'article 5 du projet prévoit que l'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} avril 2024. Invité à fournir des précisions à propos de la rétroactivité de cette disposition, le délégué a déclaré :

« Het is niet de bedoeling om terugwerkende kracht te verlenen aan het ontwerp. De datum zal dus aangepast worden, bijvoorbeeld naar de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad ».

¹ À savoir d'autres modifications que celles dont fait état le présent avis ou que celles visant à répondre aux observations formulées dans le présent avis.

À moins qu'un motif particulier ne justifie de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur des arrêtés, l'article 5 sera omis du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Pierre LEFRANC