KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 10 mei 1996 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid", heeft op 23 mei 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 10 mai 1996, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "relatif au Conseil supérieur de l'Emploi", a donné le 23 mai 1996 l'avis suivant :

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt in essentie ertoe het voorzitterschap, de samenstelling, de werking en de organisatie van de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid te regelen. Deze Raad werd bij het ministerie van Tewerkstelling en Arbeid opgericht door artikel 40 van de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid en met het voorliggend ontwerp wordt in hoofdzaak uitvoering gegeven aan artikel 42, eerste lid, van die wet, luidens welke bepaling de Koning bij in Ministerraad overlegd besluit de nadere regels inzake voorzitterschap, samenstelling, werking en organisatie van de betrokken Raad vaststelt.

Het ontwerp bevat daarnaast een beperkt aantal bepalingen welke op de opdracht van de Hoge Raad betrekking hebben (zie bijvoorbeeld artikel 2) en welke, voor zover die opdracht niet reeds in de wet zelf wordt geregeld, kunnen worden beschouwd als zijnde de uitvoering van het bepaalde in artikel 42, tweede lid, van de wet, naar luid waarvan de Koning tevens de opdracht van de Raad kan aanvullen of verduidelijken bij in Ministerraad overlegd besluit.

2.1. Artikel 7, § 2, van het ontwerp bepaalt dat de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid wordt samengesteld uit onder meer "zes leden door (de Koning) benoemd (...) op voordracht van ... de regeringen van de Gemeenschappen en van de

Gewesten (...) (1). Bij ontstentenis van andersluidende bepalingen in het ontwerp moet de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten in de Hoge Raad worden beschouwd als zijnde een substantieel gegeven voor de werking van die Raad, wat inhoudt dat de leden die de Gemeenschappen en de Gewesten vertegenwoordigen een beslissende stem zullen hebben en over dezelfde bevoegdheden zullen beschikken als de andere leden, dat ze in aanmerking zullen worden genomen, zowel voor het bereiken van het aanwezigheidsquorum bedoeld in artikel 5 van het ontwerp, als voor het toepassen van de regels vervat in artikel 8 van het ontwerp en dat ze, algemeen gesproken, op gelijke voet zullen staan met de overige leden van de Hoge Raad.

Uit wat voorafgaat volgt dat het uitblijven van een voordracht door de betrokken gemeenschaps- en gewestregeringen of de afwezigheid van de vertegenwoordigers van die regeringen tijdens de vergaderingen, onmiskenbaar invloed kan hebben op de werking van de Hoge Raad en op de rechtsgeldigheid van diens adviezen. De ontworpen regeling is derhalve op dat punt niet in overeenstemming met de principiële autonomie welke zowel aan de federale Staat, als aan elk van de Gemeenschappen en de Gewesten toekomt. Opdat een dergelijke overeenstemming zou kunnen worden tot stand gebracht, kunnen de stellers van het ontwerp in essentie op twee, hierna beschreven manieren te werk gaan.

---

(1) In artikel 7, § 2, van het ontwerp, worden de diverse regeringen vermeld welke leden kunnen voordragen voor de Hoge Raad. Het is niet duidelijk waarom de regering van de Duitstalige Gemeenschap niet in die opsomming is opgenomen.

2.2. De eerste manier is die waarbij de stellers van het ontwerp de tekst ervan aanpassen op zo een wijze dat de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten in de Hoge Raad louter facultatief wordt. Dat betekent dan dat aan de vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en de Gewesten geen beslissende stem wordt verleend en dat duidelijk wordt aangegeven dat de omstandigheid dat een regering nalaat om een voordracht te doen of dat indien weliswaar een dergelijke voordracht is gebeurd doch de betrokken leden van de vergaderingen van de Hoge Raad wegblijven, geen invloed kan hebben op de werking van die Raad, noch op de rechtsgeldigheid van de door deze uitgebrachte adviezen. Een en ander vereist dan wel dat de tekst van het ontwerp grondig wordt herzien.

2.3. Houden de stellers van het ontwerp het echter bij het sub 2.1 omschreven concept van de verplichte vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten in de Hoge Raad, dan dienen de procedurevoorschriften van artikel 92ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen te worden nageleefd. Die bepaling maakt het de Koning mogelijk de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten te regelen "in de beheers- of beslissingsorganen van de nationale instellingen en organismen, onder meer met een adviserende en controlerende taak", doch vereist dat zulks gebeurt "bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na akkoord van de bevoegde regeringen" (1).

---

(1) In verband met de bepaling van artikel 92ter van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 - welke bepaling blijkens haar ontstaansgeschiedenis ruim moet worden

Vastgesteld moet worden dat het voorliggend ontwerp in een uitgewerkte regeling voorziet van de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten in de Hoge Raad, en dat derhalve die vertegenwoordiging niet het voorwerp dient te zijn van een meer specifieke, in nog een ander besluit op te nemen regeling. Dat betekent dat reeds met betrekking tot de in het ontwerp vervatte regeling de procedure van artikel 92ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient te worden doorlopen en dat derhalve het ontwerp in Ministerraad moet worden overlegd en het akkoord dient te verkrijgen van de bevoegde regeringen. Tot op heden is evenwel enkel aan het vereiste van het overleg in Ministerraad voldaan en hebben de betrokken gemeenschaps- en gewestregeringen hun akkoord nog niet betuigd met de ontworpen regeling.

---

geïnterpreteerd en alleszins moet worden geacht van toepassing te zijn op federale adviesorganen waarin aan de Gemeenschappen en de Gewesten een beslissende stem wordt gegeven - raadplege men o.m. A. ALEN en P. PEETERS, Samenwerkingsverbanden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, in R. BLANPAIN e.a., Staat, Gemeenschappen en Gewesten, Brugge, Die Keure, 1989, blz. 109-110.

3. Uit wat voorafgaat volgt dat, al naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, de tekst ervan grondig zal moeten herwerkt in de sub 2.2 aangegeven zin, dan wel dat de gemeenschaps- en gewestregeringen met de tekst zoals die voorligt akkoord zullen moeten gaan. In de beide veronderstellingen is het evenwel voorbarig dat de Raad van State, afdeling wetgeving, het ontwerp aan een nader onderzoek zou onderwerpen.

Nu reeds moet er toch op worden gewezen dat de ontworpen regeling van die aard is dat ze nieuwe uitgaven kan doen ontstaan, zodat krachtens de artikelen 5, 2°, en 14 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole, met betrekking tot die regeling het voorafgaand akkoord van de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort en het voorafgaand advies van de Inspectie van Financiën zijn vereist (1). Zoals door de gemachtigde ambtenaar werd bevestigd en ook uit de aanhef van het ontwerp blijkt, werd over de ontworpen regeling wel geadviseerd door de Inspectie van Financiën, doch werd het akkoord van de Minister van Begroting niet ingewonnen. Deze laatste dient derhalve voorafgaandelijk nog om een akkoord te worden verzocht (2).

---

(1) Dat de ontworpen regeling nieuwe uitgaven kan doen ontstaan blijkt bijvoorbeeld uit artikel 14, eerste lid, waarin wordt gesteld dat het reglement van inwendige orde van de Hoge Raad onder meer dient te voorzien in "het eventuele toekennen van onkostenvergoedingen".

(2) Het is daarbij zonder belang of voor een bepaald jaar al dan niet begrotingskredieten zijn voorzien voor de werking van de Hoge Raad.

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise essentiellement à régler la présidence, la composition, le fonctionnement et l'organisation du Conseil supérieur de l'Emploi. Ce Conseil a été institué auprès du ministère de l'Emploi et du Travail par l'article 40 de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi, et le présent projet met principalement en oeuvre l'article 42, alinéa 1er, de cette loi, aux termes duquel le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des Ministres les règles en matière de présidence, de composition, de fonctionnement et d'organisation du Conseil concerné.

Le projet renferme ensuite un nombre restreint de dispositions qui concernent la mission du Conseil supérieur (voir par exemple l'article 2), et qui, dans la mesure où cette mission n'est pas déjà réglée par la loi même, peuvent être considérées comme étant l'exécution des dispositions de l'article 42, alinéa 2, de la loi, aux termes duquel le Roi peut également par arrêté délibéré en Conseil des Ministres compléter ou clarifier la mission du Conseil.

2.1. L'article 7, § 2, du projet dispose que le Conseil supérieur de l'Emploi est composé entre autres de "six membres nommés par (le Roi) (...) sur proposition des gouvernements des Communautés et des Régions" (1). A défaut de dispositions contraires dans le projet, la représentation

---

(1) L'article 7, § 2, du projet mentionne les divers gouvernements qui peuvent proposer des membres pour le Conseil supérieur. Le Conseil n'aperçoit pas la raison pour laquelle le gouvernement de la Communauté germanophone ne figure pas dans cette énumération.

des Communautés et des Régions au Conseil supérieur doit être considérée comme un élément substantiel du fonctionnement de ce Conseil, ce qui implique que les membres représentant les Communautés et les Régions auront voix délibérative et disposeront des mêmes pouvoirs que les autres membres, qu'ils seront pris en considération, tant pour le quorum des présences visé à l'article 5 du projet, que pour l'application des règles fixées à l'article 8 du projet et qu'ils se trouveront d'une manière générale, sur un pied d'égalité avec les autres membres du Conseil supérieur.

Il résulte de ce qui précède que l'absence de proposition par les gouvernements communautaires et régionaux concernés ou l'absence des représentants de ces gouvernements durant les réunions peut avoir indéniablement des répercussions sur le fonctionnement du Conseil supérieur et sur la validité de ses avis. La réglementation en projet n'est dès lors pas conforme sur ce point à l'autonomie de principe qui revient tant à l'Etat fédéral qu'à chacune des Communautés et des Régions. Pour qu'elle puisse y être conforme, les auteurs du projet peuvent principalement procéder selon deux méthodes qui seront décrites ci-après.

2.2. La première emporte que les auteurs du projet en adaptent le texte d'une façon telle que la représentation des Communautés et des Régions au Conseil supérieur devienne purement facultative. Cela implique alors que les représentants des Communautés et des Régions ne disposent pas d'une voix délibérative et qu'il soit indiqué clairement que la circonstance qu'un gouvernement omette de faire une proposi-

tion ou que les membres concernés, dans l'hypothèse où une telle proposition intervient effectivement, n'assistent pas aux réunions du Conseil supérieur, ne peut avoir de répercussion sur le fonctionnement de ce Conseil, ni sur la validité des avis qu'il rend. Tout cela requiert toutefois que le texte du projet soit fondamentalement revu.

2.3. Si les auteurs du projet s'en tiennent néanmoins au principe de la représentation obligatoire des Communautés et des Régions au Conseil supérieur, décrit au point 2.1., il y a lieu de respecter les règles de procédure de l'article 92ter, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cette disposition permet au Roi de régler la représentation des Communautés et des Régions "dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle", mais requiert également que cela se fasse "par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pris de l'accord des gouvernements compétents" (1).

Force est de constater que le présent projet règle en détail la représentation des Communautés et des Régions au Conseil supérieur et que cette représentation ne devra dès lors pas faire l'objet de règles plus spécifiques à inclure dans un autre arrêté. Cela signifie qu'en ce qui

---

(1) En ce qui concerne l'article 92ter de la loi spéciale du 8 août 1980 - qui, au vu de sa genèse, doit faire l'objet d'une interprétation extensive et être en tout état de cause tenu pour applicable à des organes consultatifs fédéraux où une voix délibérative est accordée aux Communautés et aux Régions - il convient de se reporter entre autres à A. ALEN et P. PEETERS, Samenwerkingsverbanden tussen de Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten, in R. BLANPAIN e.a., Staat, Gemeenschappen en Gewesten, Bruges, Die Keure, 1989, pp. 109-110.

concerne déjà les règles figurant dans le projet, il y a lieu de suivre la procédure de l'article 92ter, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 et que le projet doit dès lors être délibéré en Conseil des Ministres et obtenir l'accord des gouvernements compétents. A ce jour, seule la condition de la délibération en Conseil des Ministres a été remplie et les gouvernements communautaires et régionaux concernés n'ont pas encore marqué leur accord avec les règles en projet.

3. Il ressort de ce qui précède que, selon l'intention des auteurs du projet, le texte devra être fondamentalement revu dans le sens exposé au point 2.2., ou les gouvernements communautaires et régionaux devront être d'accord avec le texte tel qu'il se présente actuellement. Dans les deux hypothèses, il est toutefois prématuré pour le Conseil d'Etat, section de législation, de soumettre le projet à un examen plus approfondi.

Il faut néanmoins signaler, dès à présent, que les règles en projet sont de nature à entraîner des dépenses nouvelles, de sorte qu'en vertu des articles 5, 2°, et 14 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, elles requièrent l'accord préalable du Ministre qui a le budget dans ses attributions et l'avis préalable de l'Inspection des Finances (1). Ainsi que l'a confirmé le fonctionnaire délégué et l'indique également le préambule du projet, l'Inspection des Finances

---

(1) Le fait que les règles en projet peuvent entraîner des dépenses nouvelles ressort par exemple de l'article 14, alinéa 1er, qui dispose que le règlement d'ordre intérieur du Conseil supérieur doit notamment prévoir "l'octroi éventuel de remboursements des frais".

a effectivement donné un avis sur les règles en projet, mais l'accord du Ministre du Budget n'a pas été recueilli. Ce dernier doit dès lors encore être préalablement invité à marquer son accord (1).

---

(1) Il est à cet égard sans importance que des crédits budgétaires aient été prévus ou non pour le fonctionnement du Conseil supérieur pour un exercice déterminé.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw : A. BECKERS,
Madame :

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. M. VAN DAMME.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. M. VAN DAMME.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme M.-C. CEULE, prémier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

A. BECKERS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

J. DE BRABANDERE.