

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 6 september 1996 door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid verzocht haar, bin-
nen een termijn van ten hoog-
ste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "betreffende de Hoge Raad voor de Werkgelegenheid", heeft op 12 september 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre des vacations, saisi par le Ministre de l'Emploi et du Travail, le 6 septembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas
trois jours, sur un projet d'arrêté royal "relatif au Conseil supérieur de l'Emploi", a donné le 12 septembre 1996 l'avis suivant :

Om overeenkomstig het bepaalde in artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, ingevoegd bij de wet van 15 oktober 1991, het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag te staven, wordt aangevoerd wat volgt :

"De oprichting van deze Hoge Raad is dringend omdat hij in het kader van de wet tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen (wet 26.7.96, BS, 1.8.96) verscheidene bijkomende taken krijgt waaronder het formuleren van aanbevelingen over het tewerkstellings-effect van de intersectorale en sectorale CAO's (elk jaar voor 30 november), het geven van een advies over de te realiseren gelijkwaardige inspanning door vrije beroepen, enz."

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP.

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. 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Met uitzondering van de artikelen 5 en 7 stemt de tekst van het voor advies voorgelegde ontwerp overeen met die van het ontwerp-besluit waarover de Raad van State op 23 mei 1996 het advies L. 25.134/1 heeft uitgebracht.

In dat advies heeft de Raad van State het ontwerp niet ten gronde onderzocht omdat, eensdeels, het ontwerp niet voor akkoord aan de Minister van Begroting was voorgelegd en, anderdeels, de ontworpen regeling op het vlak van de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten in de Hoge Raad niet in overeenstemming kon worden geacht met de principiële autonomie welke zowel aan de federale Staat, als aan elk van de Gemeenschappen en de Gewesten toekomt.

2.1. Op 23 juli 1996 heeft de Minister van Begroting zijn akkoord verleend omtrent het thans voor advies voorgelegde ontwerp-besluit. Aan het eerstgenoemde, in het advies L. 25.134/1 geformuleerde bezwaar is derhalve tegemoet gekomen.

.../...

2.2. Wat de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten in de Hoge Raad betreft, is er in het advies L. 25.134/1 op gewezen dat ofwel het ontwerp grondig diende te worden herzien teneinde die vertegenwoordiging een louter facultatief karakter te geven, ofwel toepassing diende te worden gemaakt van de procedure van artikel 92ter, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat inhoudt dat het ontwerp in Ministerraad zou moeten worden overlegd en het aan het akkoord van de bevoegde regeringen zou moeten worden onderworpen.

De regering heeft geopteerd voor de eerste werkwijze en derhalve voor een aanpassing van de tekst van het oorspronkelijk ontwerp. Die aanpassing bestaat erin dat de vertegenwoordigers van de Gemeenschappen en de Gewesten niet door de Koning zullen worden benoemd zoals in het oorspronkelijk ontwerp was bepaald, doch wel door de onderscheiden gemeenschaps- en gewestregeringen en dat de aldus aangewezen vertegenwoordigers niet stemgerechtigd zijn (artikel 7 van het ontwerp). Daarnaast wordt het quorum dat is vereist opdat de Raad een standpunt zou kunnen aannemen wanneer hij op eigen initiatief kennis neemt van een probleem, vastgesteld met inachtneming van het aantal stemgerechtigde leden en niet, zoals in het ontwerp L. 25.134/1 het geval was, met inachtneming van het totaal aantal leden van de Raad (artikel 5 van het ontwerp).

Met deze aanpassingen van de tekst van het oorspronkelijk ontwerp beoogt de regering klaarblijkelijk tegemoet te komen aan de in het advies L. 25.134/1

.../...

geformuleerde opmerking, volgens welke duidelijk moet worden aangegeven dat de omstandigheid dat een gemeenschaps- of gewestregering nalaat om vertegenwoordigers in de Hoge Raad aan te wijzen of, indien zulks wel is gebeurd, 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.

Teneinde evenwel de ontworpen regeling op dat punt meer sluitend te maken, verdient het aanbeveling om eveneens te voorzien in een aanwezigheidsquorum op het vlak van de geldigheid van de beraadslagingen van de Hoge Raad en om de niet-stemgerechtigde leden uitdrukkelijk van dat quorum uit te sluiten. Daartoe kan de tekst van het voorliggend ontwerp met een bepaling in die zin worden aangevuld of kan aan de Hoge Raad zelf worden overgelaten om een dergelijke bepaling op te nemen in het krachtens artikel 14 van het ontwerp op te stellen en door de Minister van Tewerkstelling en Arbeid goed te keuren huishoudelijk reglement.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

1. Gelet op wat in dit advies is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp, kan ermee worden volstaan om in fine van het eerste lid van de aanhef te schrijven : "..., inzonderheid op artikel 42;".

.../...

2. Het advies van de Raad van State dient te worden vermeld na het advies van de inspectie van financiën en het akkoord van de Minister van Begroting.

Artikel 1.

De Hoge Raad voor de Werkgelegenheid is rechtstreeks opgericht bij artikel 40 van de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid. Artikel 1 van het ontwerp moet derhalve worden weggelaten.

Artikelen 2 en 3.

De artikelen 2, eerste en tweede lid, en 3 van het ontwerp hernemen het bepaalde in artikel 41 van de voornoemde wet van 22 december 1995. Het verdient echter geen aanbeveling om in een besluit bepalingen over te nemen welke reeds van toepassing zijn krachtens de wet waaraan het besluit uitvoering beoogt te geven. Om die reden dienen de artikelen 2 en 3 van het ontwerp te worden vervangen door één nieuwe bepaling welke, rekening houdend met de bij artikel 1 gemaakte opmerking, kan worden geredigeerd als volgt :

"Artikel 1. Met het oog op het uitoefenen van de bevoegdheden bedoeld in artikel 41 van de wet van 22 december 1995 houdende maatregelen tot uitvoering van het meerjarenplan voor werkgelegenheid, verzamelt de Hoge Raad voor de

.../...

Werkgelegenheid, hierna de Raad te noemen, alle relevante gegevens over de arbeidsmarkt, de werkgelegenheid en de werkloosheid".

In dat geval zullen uiteraard de overige artikelen van het ontwerp moeten worden vernummerd.

Artikel 4.

Er is in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. De woorden "à la demande de ce dernier ou de sa propre initiative" in de Franse tekst hebben immers geen equivalent in de Nederlandse tekst. Derhalve zal een van de beide teksten moeten worden aangepast.

Artikel 5.

Om taalkundige redenen schrijve men "een standpunt kan worden ingenomen" in plaats van "een standpunt kan worden aangenomen".

Artikel 7.

1. Om redenen van formele legistiek dient de vermelding van de paragrafen 1 en 2 te worden vervangen door respectievelijk de punten "1°" en "2°". Paragraaf 3 moet

.../...

dan tot een tweede lid van artikel 7 worden omgevormd, luidend als volgt :

"Alleen de leden bedoeld in het eerste lid, 1^o, zijn stemgerechtigd".

2. In fine van de Nederlandse tekst van artikel 7, § 1, (lees : "artikel 7, eerste lid, 1^o") schrijve men "... op voordracht van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid".

3. Naar het zeggen van de gemachtigde van de regering zullen enkel de Gewesten worden betrokken bij de werking van de Hoge Raad, en dit op grond van hun bevoegdheden inzake het tewerkstellingsbeleid (zie artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). De woorden "van de Gemeenschappen en" in de inleidende zin van artikel 7, § 2, (lees : "artikel 7, eerste lid, 2^o") moeten in dat geval worden geschrapt.

Voorts dient na dezelfde inleidende zin te worden geschreven :

"a. twee leden aangewezen door de Vlaamse regering;

b. twee leden aangewezen door de Waalse gewestregering;

.../...

- c. twee leden aangewezen door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, waarvan één nederlandstalig is en één franstalig".

Artikel 8.

Men stelde het tweede lid van dit artikel als volgt : "Met uitzondering van de voorzitter, zijn er evenveel nederlandstalige als franstalige leden".

Artikel 14.

In de Nederlandse tekst van het eerste lid van dit artikel vervange men de woorden "reglement van inwendige orde" door "huishoudelijk reglement" en "werkingsmodaliteiten" door "werkwijze".

Pour justifier le caractère urgent de la demande d'avis conformément à l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, inséré par la loi du 15 octobre 1991, la motivation suivante est avancée :

"De oprichting van deze Hoge Raad is dringend omdat hij in het kader van de wet tot bevordering van de werkgelegenheid en tot preventieve vrijwaring van het concurrentievermogen (wet 26.7.96, BS, 1.8.96) verscheidene bijkomende taken krijgt waaronder het formuleren van aanbevelingen over het tewerkstellings-effect van de intersectorale en sectorale CAO's (elk jaar voor 30 november), het geven van een advies over de te realiseren gelijkwaardige inspanning door vrije beroepen, enz."

*

* *

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET.

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. 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.

OBSERVATIONS GENERALES.

1. A l'exception des articles 5 et 7, le texte du projet soumis pour avis coïncide avec celui du projet d'arrêté sur lequel le Conseil d'Etat a rendu l'avis L. 25.134/1 le 23 mai 1996.

Dans cet avis, le Conseil d'Etat n'a pas examiné le projet au fond dès lors que, d'une part, le projet n'avait pas été soumis à l'accord du Ministre du Budget et que, d'autre part, la réglementation en projet ne pouvait être réputée conforme, en ce qui concerne la représentation des Communautés et des Régions, à l'autonomie de principe qui revient tant à l'Etat fédéral qu'à chacune des Communautés et des Régions.

2.1. Le 23 juillet 1996, le Ministre du Budget a marqué son accord sur le projet d'arrêté actuellement soumis pour avis. La première objection formulée dans l'avis L. 25.134/1 a ainsi été résolue.

.../...

2.2. En ce qui concerne la représentation des Communautés et des Régions au Conseil supérieur, l'avis L. 25.134/1 a souligné que soit le projet devait être fondamentalement revu de manière à conférer à cette représentation un caractère purement facultatif, soit il fallait appliquer la procédure de l'article 92ter, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ce qui emporte que le projet devrait être délibéré en Conseil des ministres et soumis à l'accord des gouvernements compétents.

Le choix du gouvernement s'est porté sur la première méthode et, dès lors, sur une adaptation du texte du projet original. Cette adaptation tient en ce que les représentants des Communautés et des Régions ne seront pas nommés par le Roi, comme le prévoyait le projet original, mais bien par les divers gouvernements de communauté et de région et que les représentants ainsi désignés n'ont pas voix délibérative (article 7 du projet). En outre, le quorum requis pour que le Conseil puisse adopter un point de vue lorsqu'il se saisit d'un problème de sa propre initiative, est fixé compte tenu du nombre de membres ayant voix délibérative et non, comme c'était le cas dans le projet L. 25.134/1, compte tenu du nombre total de membres du Conseil (article 5 du projet).

Par ces adaptations du texte du projet original, le gouvernement vise manifestement à répondre à l'observation formulée dans l'avis L. 25.134/1, selon laquelle il faut indiquer clairement que la circonstance qu'un gouvernement de communauté ou de région omette de désigner des représentants au Conseil supérieur ou que, dans l'hypothèse où une telle désignation est effectivement intervenue, les

.../...

membres concernés n'assistent pas aux réunions du Conseil supérieur, ne peut avoir des répercussions sur le fonctionnement de ce Conseil, ni sur la validité des avis qu'il rend.

Toutefois, afin d'améliorer la cohérence de la réglementation en projet sur ce point, il est recommandé de prévoir également un quorum de présence en ce qui concerne la validité des délibérations du Conseil supérieur et d'exclure explicitement de ce quorum les membres n'ayant pas voix délibérative. A cet effet, il serait possible de compléter le texte du projet examiné par une disposition dans ce sens ou de laisser au Conseil supérieur même le soin d'inscrire une telle disposition dans le règlement d'ordre intérieur qu'il doit établir en vertu de l'article 14 du projet et qui doit être approuvé par le Ministre de l'Emploi et du Travail.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

1. Eu égard à l'observation formulée dans le présent avis à propos du fondement légal du projet, il peut suffire d'écrire, à la fin du premier alinéa du préambule : "... , notamment l'article 42;".

2. L'avis du Conseil d'Etat doit être mentionné après celui de l'inspection des finances et l'accord du Ministre du Budget.

.../...

Article 1er.

Le Conseil supérieur de l'Emploi a été créé directement par l'article 40 de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi. Il faut dès lors omettre l'article 1er du projet.

Articles 2 et 3.

Les articles 2, alinéas 1er et 2, et 3 du projet reproduisent la règle énoncée à l'article 41 de la loi précitée du 22 décembre 1995. Il n'est toutefois pas recommandé de reproduire dans un arrêté des dispositions déjà applicables en vertu de la loi que l'arrêté entend mettre en oeuvre. Pour ce motif, les articles 2 et 3 du projet doivent être remplacés par une seule disposition nouvelle qui, compte tenu de l'observation formulée sous l'article 1er, peut être rédigée comme suit :

"Article 1er. Afin d'exercer les compétences visées à l'article 41 de la loi du 22 décembre 1995 portant des mesures visant à exécuter le plan pluriannuel pour l'emploi, le Conseil supérieur de l'Emploi, dénommé ci-après le Conseil, rassemble toutes les données pertinentes relatives au marché de l'emploi, à l'emploi et au chômage".

Dans ce cas, il faudra évidemment modifier la numérotation des articles suivants du projet.

.../...

Article 4.

A l'article 4, alinéa 2, du projet, il y a discordance entre les textes français et néerlandais. En effet, les mots "à la demande de ce dernier ou de sa propre initiative" figurant dans le texte français n'ont pas d'équivalent dans le texte néerlandais. Il faudra par conséquent adapter l'un des deux textes.

Article 5.

Par souci de correction de la langue, on écrira, dans la version néerlandaise de l'article 5, "een standpunt kan worden ingenomen" au lieu de "een standpunt kan worden aangenomen".

Article 7.

1. Pour des motifs de légistique formelle, la mention des paragraphes 1er et 2 doit être remplacée respectivement par "1°" et "2°". Le paragraphe 3 sera alors transformé en alinéa 2 de l'article 7, rédigé comme suit :

"Seuls les membres visés à l'alinéa 1er, 1°, ont voix délibérative".

2. A la fin du texte néerlandais de l'article 7, § 1er, (lire : "l'article 7, alinéa 1er, 1°"), on écrira "... op voordracht van de Minister van Tewerkstelling en Arbeid".

.../...

3. Selon les déclarations du délégué du gouvernement, seules les Régions seront associées au fonctionnement du Conseil supérieur et ce, en vertu de leurs compétences en ce qui concerne la politique de l'emploi (voir l'article 6, § 1er, IX, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). Dans ce cas, les mots "des Communautés et" doivent être supprimés dans la phrase introductive de l'article 7, § 2 (lire : "l'article 7, alinéa 1er, 2°").

En outre, il faudrait écrire, après la même phrase introductive :

- "a. deux membres désignés par le Gouvernement flamand;
- b. deux membres désignés par le Gouvernement régional wallon;
- c. deux membres désignés par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'un est francophone et l'autre néerlandophone".

Article 8.

L'alinéa 2 de cet article serait mieux rédigé comme suit : "Le président excepté, le Conseil compte autant de membres francophones que néerlandophones".

.../...

Article 14.

Dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er de cet article, il conviendrait de remplacer les mots "reglement van inwendige orde" par les mots "huishoudelijk reglement" et "werkingsmodaliteiten" par "werkwijze".

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : J. DE BRABANDERE,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

M. VAN DAMME,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

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, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

J. DE BRABANDERE.