

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.767/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

Avis 34.767/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 januari 2003 door de Minister van Sociale Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende oprichting van een Federale Raad voor de sociale economie", heeft op 18 maart 2003 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Economie sociale, le 24 janvier 2003, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant création d'un Conseil fédéral pour l'économie sociale", a donné le 18 mars 2003 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe een Federale Raad voor de Sociale Economie (hierna : Raad) op te richten bij de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid, Bestuur van de Maatschappelijke Integratie, met als opdracht advies uit te brengen aan de minister die de sociale economie onder zijn bevoegdheid heeft (artikel 1).

Artikel 2, § 1, van het ontwerp bepaalt de algemene opdracht van de Raad, met name (1°) de sector van de sociale economie te vertegenwoordigen tegenover de federale overheid en in die hoedanigheid advies te geven m.b.t. de voorbereiding van het beleid inzake sociale economie, en (2°) de federale overheid te adviseren tijdens de implementaties van de strategieën en ondersteuningsmaatregelen van de overheid inzake sociale economie. Daarnaast kan de Raad ook op eigen initiatief evaluaties maken van de programma's en de ondersteuningsmaatregelen m.b.t. de sociale economie, en indicatoren voor de evaluatie van de resultaten ontwikkelen (artikel 2, § 2).

Artikel 3 regelt de samenstelling van de Raad. De Raad is samengesteld, naast een voorzitter (1°), uit achttien leden aangewezen op grond van hun bijzondere bevoegdheid, hun expertise op het terrein en hun representativiteit (2°), twee leden gekozen op voorstel van organisaties die de sociale economie, gerelateerd aan een welbepaalde sector of activiteit, vertegenwoordigen, en aangewezen naargelang de agendapunten van de vergadering (3°), zes leden die de werknemers- en werkgeversorganisaties vertegenwoordigen (4°), vijf leden die de federale betrokken overheden vertegenwoordigen (5°), twee leden die de steden en gemeenten vertegenwoordigen (6°), en vijf leden aangewezen op grond van hun wetenschappelijke kennis of expertise m.b.t. de sociale economie (7°).

De organisaties die de sociale economie vertegenwoordigen, bedoeld in artikel 3, 2° en 3°, van het ontwerp, worden aangewezen door de Koning (artikel 4, 1°). De leden van de Raad worden door de Minister van Sociale Economie benoemd voor een periode van vier jaar (artikel 4, 2°).

Luidens artikel 5 van het ontwerp wordt het secretariaat van de Raad waargenomen door personeelsleden van de Cel Sociale Economie van het Bestuur van de Maatschappelijke Integratie van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid.

Artikel 6 bevat een aantal bijkomende werkingsregelen, o.m. in verband met het overleg dat de Raad moet plegen met deskundigen van de Interdepartementale Projectgroep sociale economie.

Artikel 7 regelt het quorum dat vereist is voor het uitbrengen van een advies.

Luidens artikel 8 van het ontwerp stelt de Raad een huishoudelijk reglement op, dat ter goedkeuring aan de minister wordt overgemaakt.

Artikel 9 van het ontwerp regelt de termijn waarbinnen de Raad op een adviesaanvraag van de minister moet ingaan.

RECHTSGROND

2. In de aanhef wordt, voor wat de rechtsgrond betreft, verwezen naar de artikelen 37 en 107 van de Grondwet.

Algemeen wordt aangenomen dat de Koning in de genoemde grondwetsartikelen de bevoegdheid vindt om de interne werking van de ministeriële departementen te regelen en in die departementen adviesorganen op te richten ⁽¹⁾.

Deze bevoegdheid geldt voorzover die adviesorganen enkel tot taak hebben de regering bij de uitoefening van haar uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen, en voorzover de raadpleging van die organen niet verplicht is. De Koning vindt in de voornoemde grondwetsbepalingen evenwel niet de bevoegdheid om verplichtingen op te leggen aan privé-personen of privé-verenigingen of aan autonome instellingen, bv. in verband met de samenstelling van de adviesorganen. Daarvoor is een uitdrukkelijke wettelijke machtiging vereist.

⁽¹⁾ Zie, o.m., R.v.St., 30 maart 1973, Van Meerhaeghe, nr. 15.794.

3. Te dezen blijkt uit het ontwerp dat de Raad niet louter advies dient te geven aan de minister, maar dat hij in de eerste plaats de sector van de sociale economie ten aanzien van de federale overheid dient te vertegenwoordigen (artikel 2, § 1, 1°). Daarbij is het de bedoeling dat de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, de organisaties aanwijst die gerechtigd zijn om kandidaten voor te dragen voor het lidmaatschap van de Raad (artikel 4, 1°).

Aldus blijkt het ontwerp in werkelijkheid de creatie van een overlegmodel te beogen, waarbij de overheid eenzijdig bepaalt welke actoren aan dat overleg kunnen deelnemen.

Het ontwerp regelt dus niet enkel de wijze waarop de overheid zich kan laten adviseren, met het oog op het door haar te voeren beleid. Het grijpt daarenboven ook in de organisatie van de sector zelf in.

4. Wat voorts de samenstelling van de Raad betreft, volgt uit artikel 3 dat het merendeel der leden, met uitzondering van die bedoeld in 1° en 5°, worden benoemd op voordracht van externe organisaties of verenigingen, met name organisaties die actief zijn in de sociale economie, de Nationale Arbeidsraad en de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.

Zoals de samenstelling van de Raad is opgevat, kan er bezwaarlijk sprake zijn van een facultatieve deelname van de voornoemde organisaties en verenigingen aan de werkzaamheden van de Raad. De rechtsgeldige oprichting van de Raad hangt immers af van de effectieve medewerking van de voornoemde organisaties en verenigingen.

5. Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat het ontwerp meer beoogt dan het louter oprichten van een adviesorgaan. In feite wordt een zekere structurering van de sector van de sociale economie beoogd (opmerking 3).

Bovendien wordt, wat de samenstelling van de Raad betreft, een beroep gedaan op de medewerking van externe organisaties en verenigingen. Die medewerking is onmisbaar opdat de Raad zou kunnen functioneren. De facto worden de bedoelde organisaties en verenigingen verplicht om hun medewerking te verlenen (opmerking 4).

In die omstandigheden gaat het ontwerp de grenzen te buiten van de bevoegdheid die de Koning put uit de artikelen 37 en 107 van de Grondwet. Voor een besluit als het ontworpen besluit dient de wetgever de rechtsgrond te creëren.

PORTEE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis entend créer, auprès du Service public fédéral Sécurité sociale, Administration de l'Intégration sociale, un Conseil fédéral pour l'économie sociale (ci-après : le Conseil) chargé de rendre des avis au ministre qui a l'économie sociale dans ses attributions (article 1^{er}).

L'article 2, § 1^{er}, du projet, définit la mission générale du Conseil, à savoir (1°) représenter le secteur de l'économie sociale à l'égard de l'Etat fédéral et, en cette qualité, rendre des avis concernant la préparation de la politique en matière d'économie sociale, et (2°) conseiller l'Etat fédéral lors de la mise en oeuvre de stratégies et de mesures de soutien de l'Etat en matière d'économie sociale. En outre, le Conseil peut, de sa propre initiative, évaluer les programmes et les mesures de soutien relatifs à l'économie sociale et développer des indicateurs pour l'évaluation des résultats (article 2, § 2).

L'article 3 règle la composition du Conseil. Outre un président (1°), le Conseil compte également dix-huit membres désignés sur la base de leur compétence particulière, de leur expertise sur le terrain et de leur représentativité (2°), deux membres choisis sur proposition d'organisations d'économie sociale liées à un secteur particulier ou à une activité particulière et qui sont désignés en fonction des points de l'ordre du jour de la réunion (3°), six membres représentant les organisations syndicales et les organisations patronales (4°), cinq membres représentant les autorités fédérales concernées (5°), deux membres représentant les villes et communes (6°) et cinq membres désignés sur la base de leurs connaissances scientifiques ou de leur expertise en ce qui concerne l'économie sociale (7°).

Les organisations représentant l'économie sociale, visées à l'article 3, 2° et 3°, du projet, sont désignées par le Roi (article 4, 1°). Les membres du Conseil sont nommés par le Ministre de l'Economie sociale pour une période de quatre ans (article 4, 2°).

Selon l'article 5 du projet, le secrétariat du Conseil est assuré par des membres du personnel de la Cellule Economie sociale de l'Administration de l'Intégration sociale du Service public fédéral Sécurité sociale.

.../...

L'article 6 comporte un certain nombre de règles de fonctionnement supplémentaires concernant notamment la concertation que le Conseil doit avoir avec des experts du Groupe de travail interdépartemental économie sociale.

L'article 7 fixe le quorum qui est requis pour émettre un avis.

Selon l'article 8 du projet, le Conseil rédige un règlement d'ordre intérieur qui sera transmis au ministre pour approbation.

L'article 9 du projet fixe le délai imparti au Conseil pour répondre à une demande d'avis adressée par le ministre.

FONDEMENT LEGAL

2. En ce qui concerne le fondement légal, le préambule fait référence aux articles 37 et 107 de la Constitution.

Il est généralement admis que les articles de la Constitution précités habilitent le Roi à organiser le fonctionnement interne des départements ministériels et à créer des organes consultatifs au sein de ces départements ⁽¹⁾.

Cette compétence s'exerce dans la mesure où ces organes consultatifs ont pour unique mission d'informer le gouvernement dans le cadre de l'exercice de ses missions exécutives ou de formuler des avis ou des propositions non contraignants, et pour autant que la consultation de ces organes ne soit pas obligatoire. Les dispositions constitutionnelles précitées n'habilitent cependant pas le Roi à imposer des obligations à des personnes ou associations privées ou à des institutions autonomes, par exemple en ce qui concerne la composition des organes consultatifs. A cette fin, il faut une habilitation légale expresse.

⁽¹⁾ Voir, entre autres, C.E., 30 mars 1973, Van Meerhaeghe, n° 15.794.

3. En l'occurrence, il résulte du projet que le Conseil ne devra pas simplement donner des avis au ministre, mais qu'il devra tout d'abord représenter le secteur de l'économie sociale à l'égard de l'Etat fédéral (article 2, § 1^{er}, 1°). En outre, le Roi désignera, par un arrêté délibéré en Conseil des ministres, les organisations habilitées à proposer des candidats à un mandat au Conseil (article 4, 1°).

Le projet entend donc en fait créer un modèle de concertation dans lequel l'autorité décide unilatéralement quels en seront les acteurs.

Par conséquent, le projet règle non seulement la manière dont l'autorité peut se faire conseiller pour mener sa politique, mais il intervient également dans l'organisation du secteur proprement dit.

4. En ce qui concerne ensuite la composition du Conseil, il résulte de l'article 3 que la majorité des membres, à l'exception de ceux visés aux 1° et 5°, sont nommés sur proposition d'organisations ou d'associations externes, à savoir des organisations actives dans le secteur de l'économie sociale, le Conseil national du travail et l'Union des Villes et Communes belges.

Telle qu'est conçue la composition du Conseil, il peut difficilement être question d'une participation facultative des organisations et associations précitées aux activités du Conseil. De leur collaboration effective dépend en effet la validité du Conseil ainsi créé.

5. Il résulte de ce qui précède que le projet vise davantage que la simple création d'un organe consultatif. En fait, il entend structurer d'une certaine manière le secteur de l'économie sociale (observation 3).

En ce qui concerne la composition du Conseil, il est en outre fait appel à des organisations et associations externes. Leur collaboration est indispensable pour que le Conseil puisse fonctionner. En fait, elles sont obligées de collaborer (observation 4).

Dans ces circonstances, le projet excède la compétence que le Roi tire des articles 37 et 107 de la Constitution. Pour que puisse intervenir un arrêté tel que celui en projet, il faut que le législateur crée d'abord le fondement légal requis.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

H. COUSY,
J. VELAERS,

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

Mevrouw
Madame

A.-M. GOOSSENS,

toegevoegd griffier,
greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. D. ALBRECHT.

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

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

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

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER