



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 63.476/VR
van 12 juli 2018

avis 63.476/VR
du 12 juillet 2018

over

sur

een voorontwerp van wet
'houdende de oprichting van de
Nationale Raad voor de
Productiviteit'

un avant-projet de loi 'portant
création du Conseil National de
la Productivité'

Op 8 mei 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘houdende de oprichting van de Nationale Raad voor de Productiviteit’.

Het voorontwerp is, wat de bevoegdheidsvraag betreft, door de verenigde kamers onderzocht op 5 juli 2018. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPs, Luc DETROUX en Patrick RONVAUX, staatsraden, en Bernadette VIGNERON en Greet VERBERCKMOES, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, eerste auditeur, en Dries VAN ECKHOUTTE, auditeur.

Het voorontwerp is voor het overige door de eerste kamer onderzocht op 7 juni 2018 en 10 juli 2018. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN ECKHOUTTE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht Jo BAERT, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 juli 2018.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 8 mai 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours ^(*), sur un avant-projet de loi 'portant création du Conseil National de la Productivité'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 5 juillet 2018, en ce qui concerne la question des compétences. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH, Chantal BAMPS, Luc DETROUX et Patrick RONVAUX, conseillers d'État, et Bernadette VIGNERON et Greet VERBERCKMOES, greffiers.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, première auditrice, et Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

L'avant-projet a été examiné pour le reste par la première chambre le 7 juin 2018 et le 10 juillet 2018. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jo BAERT, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 juillet 2018.

*

^(*) Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN WET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van wet strekt ertoe een Nationale Raad voor de Productiviteit op te richten met als opdracht diagnoses op te stellen en analyses uit te voeren van de ontwikkelingen van de productiviteit en het concurrentievermogen in België, analyses uit te voeren van de beleidsuitdagingen op het gebied van productiviteit en concurrentievermogen, en de gevolgen van beleidsopties in de genoemde domeinen te beoordelen (artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp).

Het voorontwerp van wet beoogt op die wijze uitvoering te geven aan Aanbeveling 2016/C 349/01 van de Raad van 20 september 2016 ‘over de oprichting van nationale comités voor de productiviteit’, hierna “Aanbeveling” genoemd. Uit de Aanbeveling volgt dat elke lidstaat over een comité voor de productiviteit zou moeten beschikken dat onder meer tot taak heeft om de voornoemde diagnoses en analyses te verrichten waarbij “zou rekening moeten worden gehouden met aspecten inzake de eurozone en de Unie, en (...) de factoren en drijvende krachten achter de productiviteit en het concurrentievermogen op de lange termijn, zoals innovatie en het vermogen om investeringen, ondernemingen en menselijk kapitaal aan te trekken, (zouden) moeten worden aangepakt, evenals het vermogen om de kostenfactoren en andere factoren aan te pakken die van invloed kunnen zijn op de prijs en kwaliteit van goederen en diensten, ook ten opzichte van concurrenten wereldwijd op de korte termijn”.²

Gevolg gevend aan punt 10 van de Aanbeveling wordt aan de Nationale Raad voor de Productiviteit tevens een rol toegekend als monitorings- en kenniscentrum in het kader van het “Europees Semester”³, “meer bepaald door de Europese Commissie bij te staan bij het verzamelen van gegevens, en bij het bijstaan van de regeringen bij de redactie van het Nationale hervormingsplan” (artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp).

3. De Nationale Raad voor de Productiviteit is samengesteld uit twaalf leden, “benoemd door de Koning”, waarvan zes leden die worden aangewezen op federaal niveau en zes leden die worden aangewezen op regionaal niveau, waarvan twee leden benoemd door de Waalse

¹ Aangezien het om een voorontwerp van wet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Punt 4, a), van de Aanbeveling.

³ Het “Europees Semester” biedt een kader waarbinnen de EU-landen hun economisch, begrotings- en werkgelegenheidsbeleid coördineren, zij overleg plegen over hun economische en begrotingsplannen en op gezette tijden hun vooruitgang op dat vlak evalueren. Voor de meer uitgebreide omschrijving van het betrokken begrip, zie artikel 1, 3), van Verordening (EU) nr. 1175/2011 van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 ‘tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1466/97 van de Raad over versterking van het toezicht op begrotingssituaties en het toezicht op en de coördinatie van het economisch beleid’.

gewestregering, twee leden benoemd door de Brusselse Hoofdstedelijke gewestregering⁴ en twee leden benoemd door de Vlaamse gewestregering (artikel 5 van het voorontwerp).

BEVOEGDHEID

4. Het doel van de Aanbeveling waaraan het voorontwerp van wet uitvoering beoogt te geven bestaat in het aanwijzen of oprichten van nationale comités voor de productiviteit om “de ontwikkelingen en beleidsmaatregelen op het gebied van productiviteit en concurrentievermogen te analyseren, en aldus bij te dragen tot meer eigen eigenaarschap en de uitvoering van de noodzakelijke hervormingen op nationaal niveau, waardoor duurzame economische groei en convergentie worden gestimuleerd”.⁵

In dat verband en gelet op de opdrachten die aan de Nationale Raad voor de Productiviteit toevertrouwd worden, kan aangenomen worden dat die raad door de federale overheid opgericht wordt krachtens artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat luidt:

“In economische aangelegenheden oefenen de gewesten hun bevoegdheden uit met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen.”

In de aangehaalde bepaling wordt aan de federale overheid een bevoegdheid toegekend inzake het vaststellen van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid.⁶ De federale overheid moet op grond van die bepaling tevens op zijn minst geacht worden te zijn gemachtigd om een adviesorgaan op te richten waarvan de opdrachten duidelijk in dat kader passen.

In de mate dat bepaalde opdrachten van de Nationale Raad voor de Productiviteit desalniettemin de federale bevoegdheid zouden kunnen overschrijden, kan een beroep worden gedaan op het procedé van het samenwerkingsakkoord bedoeld in artikel 92bis van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980. Dit zal met name het geval zijn voor “het bijstaan van de regeringen bij de redactie van het Nationale hervormingsplan” waartoe de Nationale Raad voor de Productiviteit verplicht wordt met toepassing van artikel 3, tweede lid, van het voorontwerp.

⁴ Niet “door de regering van de Brusselse Hoofdstedelijke gewestregering”, zoals in de Nederlandse tekst van artikel 5, derde lid, 2°, van het voorontwerp wordt geschreven.

⁵ Punt 1 van de Aanbeveling.

⁶ Zie *Parl.St.* Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, 9 en 10; *Parl.St.* Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, 48. Het Grondwettelijk Hof stelde in dat verband het volgende: “Hoewel artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 past in het kader van de toewijzing van bevoegdheden aan de gewesten wat de economie betreft, geldt die bepaling als de uitdrukkelijke uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven” (zie inzonderheid GwH 3 maart 2016, nr. 31/2016, B.6.2).

5. In artikel 5, derde lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat zes van de leden van de Nationale Raad voor de Productiviteit op regionaal niveau aangewezen worden door de verschillende gewestregeringen.

Wat dat betreft, moet er evenwel op worden gewezen dat het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten eraan in de weg staat dat een van die overheden bij het samenstellen van de door haar opgerichte organen voorziet in de verplichte medewerking van vertegenwoordigers van een ander bevoegdheidsniveau.

Het voorontwerp van wet schendt dat beginsel doordat erin wordt bepaald dat de Nationale Raad voor de Productiviteit verplicht uit vertegenwoordigers van de gewesten bestaat. Een dergelijke verplichte medewerking⁷ zou enkel overwogen kunnen worden met inachtneming van een van de samenwerkingsmechanismen waarin te dien einde voorzien wordt in titel IVbis van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In casu zou artikel 92ter van de voornoemde bijzondere wet toegepast kunnen worden. Daaruit vloeit voort dat het aanwijzen van de betrokken vertegenwoordigers het voorwerp moet uitmaken van een koninklijk besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad en na akkoord van de gewestregeringen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

6. De opdrachten van de Nationale Raad voor de Productiviteit worden op een limitatieve en vrij afgebakende wijze omschreven in de artikelen 2 en 3 van het voorontwerp van wet. Het is dan ook de vraag of bepaalde andere taken die blijkens de Aanbeveling toekomen aan de comités voor de productiviteit en waarvan geen melding wordt gemaakt in het voorontwerp van wet, voor de toepassing van de ontworpen regeling buiten beschouwing worden gelaten. Te denken valt in dat verband aan de verplichting om contacten te onderhouden met andere comités voor de productiviteit⁸, de bevoegdheid om tijdig openbare mededelingen te doen⁹ of passende toegang te krijgen tot informatie om het mandaat uit te voeren¹⁰, of de regeling inzake het raadplegen van belanghebbenden¹¹.

Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde mee dat de voornoemde activiteiten inderdaad ook deel uitmaken van het takenpakket van de Nationale Raad voor de Productiviteit, maar dat “aangezien ook andere activiteiten kunnen helpen om de

⁷ Een facultatieve medewerking daarentegen zou geen probleem opleveren.

⁸ Punt 6 van de Aanbeveling.

⁹ Punt 7, a), van de Aanbeveling.

¹⁰ Punt 7, c), van de aanbeveling.

¹¹ Punt 8 van de Aanbeveling.

opdrachten [van de Nationale Raad voor de Productiviteit] te realiseren, (...) er niet voor gekozen (werd) deze specifiek op te nemen in het ontwerp”.

Het zou nochtans aanbeveling verdienen om in de tekst van het voorontwerp te preciseren dat activiteiten die ertoe kunnen bijdragen om de opdrachten van de Nationale Raad voor de Productiviteit te realiseren, zoals die welke onder dit randnummer worden opgesomd, eveneens behoren tot het takenpakket van de voornoemde raad. Op die wijze zou immers niet enkel meer worden aangesloten bij de tekst van de Aanbeveling, maar zou tevens worden voorkomen dat onduidelijkheid ontstaat omtrent de precieze draagwijdte van de aan de Nationale Raad voor de Productiviteit toekomende opdrachten. Dit geldt des te meer daar voor diverse van de betrokken activiteiten geen direct aanknopingspunt te vinden is in de omschrijving van de opdrachten zoals die nu in de tekst van het voorontwerp van wet voorkomt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

7. In artikel 3, derde lid, van het voorontwerp is er een gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse (“Het bepalen van de collectieve onderhandelingen”) en de Franse tekst (“La définition du cadre des négociation collectives”). Deze discordantie moet worden verholpen.

Artikel 4

8. Naar het zeggen van de gemachtigde hebben de “studies”, bedoeld in artikel 4, § 1, van het voorontwerp, betrekking op de “diagnoses”, “analyses” en “evaluaties”¹² die worden omschreven in artikel 3, eerste lid, van het voorontwerp. Ter wille van de duidelijkheid wordt dit het best geëxpliciteerd in de tekst van artikel 4, § 1.

9. Ter wille van de redactionele eenvormigheid wordt in artikel 4, § 2, van het voorontwerp, het woord “Productiviteitsraad” (Conseil de productivité) het best vervangen door de woorden “Nationale Raad voor de Productiviteit” (Conseil National de la Productivité) die in alle andere bepalingen van het voorontwerp worden gebruikt. Voorts dient artikel 4, § 2, van het voorontwerp in de Nederlandse tekst aan te vangen als volgt: “De studies en verslagen bedoeld in de vorige paragraaf worden ...” (in plaats van: “De studies en verslagen bedoeld in het vorige lid worden ...”).

Artikel 5

10. In artikel 5 van het voorontwerp wordt de samenstelling van de Nationale Raad voor de Productiviteit geregeld. Wat dat betreft moet worden verwezen naar de opmerking *sub* 5 die in dit advies met betrekking tot de “Bevoegdheid” is gemaakt. Onder voorbehoud van die

¹² In de Nederlandse tekst van artikel 3, eerste lid, 3°, van het voorontwerp, wordt het woord “beoordelen” het best vervangen door het woord “evalueren”.

opmerking kan worden vastgesteld dat de ontworpen regeling op dit punt een gebrek aan coherentie vertoont in die zin dat de twaalf leden van de Nationale Raad voor de Productiviteit blijkens artikel 5, eerste lid, van het voorontwerp door de Koning zouden worden “benoemd”, terwijl zes leden overeenkomstig artikel 5, derde lid, van het voorontwerp evenzeer door de betrokken gewestregeringen zouden worden “benoemd”¹³. Vraag is of de steller van het voorontwerp in het laatste geval niet veeleer doelt op een “voordracht” van de betrokken leden door de bevoegde gewestregering en een “benoeming” door de Koning. Een eigenlijke “benoeming” door de gewestregeringen lijkt trouwens alleen al op bevoegdheidsrechtelijk vlak problematisch te zijn en niet in overeenstemming met de toepassing van het in artikel 92^{ter} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde procedé die onder randnummer 5 in dit advies wordt gesuggereerd. Eenzelfde knelpunt is er wat de toepassing van de wet van 20 juli 1990 ‘ter bevordering van de evenwichtige aanwezigheid van mannen en vrouwen in organen met een adviserende bevoegdheid’ en het vereiste inzake de taalpariteit betreft. Deze vereisten kunnen immers niet worden opgelegd ten aanzien van “benoemingen” die zouden gebeuren door gewestregeringen en vergen minstens een samenspraak met de federale overheid.

11. In artikel 5, vierde lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de Nationale Raad voor de Productiviteit bestaat “uit 12 leden, met naleving van de taalpariteit”. Aan de gemachtigde werd gevraagd of het begrip “taalpariteit” voldoende duidelijk en adequaat is ermee rekening houdend dat de voornoemde raad bijvoorbeeld mede uit onafhankelijke experts zal kunnen bestaan die in voorkomend geval van buitenlandse origine zullen kunnen zijn.

De gemachtigde antwoordde:

“Wat de paritaire samenstelling betreft: het spreekt vanzelf dat een lid van de raad, ook wanneer hij of zij als buitenlander mogelijk het Nederlands noch het Frans als moedertaal zou hebben, één van beide landstalen waarin de publicaties per definitie moeten gebeuren, zou beheersen. Duitstaligen worden voor het bereiken van deze pariteit zoals gebruikelijk geteld bij de Franstalige helft.”

Het verdient aanbeveling om de aangehaalde verduidelijking ook op te nemen in de commentaar bij de ontworpen bepaling in de memorie van toelichting.

Artikel 7

12. In artikel 7 van het voorontwerp worden de categorieën personen opgesomd die niet kunnen worden benoemd als lid van de Nationale Raad voor de Productiviteit. De betrokken opsomming is in diverse van haar onderdelen te algemeen of onduidelijk. Zo kan men zich afvragen op welke wijze het begrip “medewerker” van een politieke partij (artikel 7, 2°) of van een organisatie die werkgevers of werknemers vertegenwoordigt (artikel 7, 4°) moet worden begrepen, en of in dat verband reeds een sporadische of losse medewerking volstaat. In artikel 7, 3°, van het voorontwerp valt niet goed in te zien op welke wijze ambtenaren van een provinciale of gemeentelijke overheid “hiërarchisch (kunnen) afhangen van een minister”, noch waarom ambtenaren van bijvoorbeeld gemeenschapsoverheden wel als lid van de Nationale Raad

¹³ In de Franse tekst van artikel 5, derde lid, van het voorontwerp wordt telkens wel melding gemaakt van het woord “désignés”.

voor de Productiviteit zouden kunnen worden benoemd. Aan de andere kant kan men zich afvragen of de verwijzing naar de “hiërarchische” verhouding tot een minister niet tot gevolg kan hebben dat bepaalde ambtenaren worden uitgesloten zonder dat dit de bedoeling is, zoals bijvoorbeeld ambtenaren van de Nationale Bank van België of professoren die zijn verbonden aan een gemeenschapsuniversiteit. Ten slotte rijst de vraag of er zowel op het federale als op het regionale niveau sprake is van een “strategische cel van een minister” (artikel 7, 2°), en of er in dat verband op die niveaus geen andere beleidsondersteunende organen of diensten voorhanden zijn waarvoor het voorontwerp dan niet in een uitsluiting voorziet. Uit wat voorafgaat volgt dat de uitsluitingsregeling in artikel 7 van het voorontwerp nog aan een bijkomend onderzoek toe is.

Artikel 10

13. In artikel 10 van het voorontwerp wordt bepaald dat het huishoudelijk reglement van de Nationale Raad voor de Productiviteit moet worden aanvaard “door de leden van de Raad met gekwalificeerde meerderheid”. Er blijkt niet uit de tekst van artikel 10 aan welke voorwaarden de beoogde “gekwalificeerde meerderheid” dient te voldoen.

Artikel 11

14. In artikel 11, tweede lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de leden van het secretariaat van de Nationale Raad voor de Productiviteit worden aangewezen door de Koning “, onder de ambtenaren van de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie”. Door aan te geven welke ambtenaren door de Koning kunnen worden aangewezen, grijpt de wetgever in de prerogatieven van de Koning in als hoofd van de federale uitvoerende macht (artikel 37 van de Grondwet). De aangehaalde zinsnede dient derhalve uit artikel 11, tweede lid, van het voorontwerp 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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE LOI

2. L'avant-projet de loi soumis pour avis a pour objet de créer un Conseil national de la productivité, chargé de réaliser des diagnostics et des analyses de l'évolution de la productivité et de la compétitivité en Belgique, de réaliser des analyses des enjeux politiques dans le domaine de la productivité et de la compétitivité, et d'évaluer les conséquences des options politiques dans les domaines précités (article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet).

L'avant-projet entend ainsi donner exécution à la recommandation 216/C 349/01 du Conseil du 20 septembre 2016 'sur la création de conseils nationaux de la productivité' (ci-après « recommandation »). Il résulte de cette recommandation que chaque État membre devrait mettre en place un conseil de la productivité, chargé notamment de réaliser les diagnostics et analyses précités, en « ten[ant] compte des aspects liés à la zone euro et à l'Union [ainsi que] des facteurs et des catalyseurs à long terme de la productivité et de la compétitivité, notamment l'innovation, et de la capacité à attirer investissements, entreprises et capital humain, et à prendre en considération les facteurs coûts et hors coûts susceptibles d'influer à court terme sur les prix et la qualité des biens et services, y compris par rapport à ceux des concurrents mondiaux »².

Donnant suite au point 10 de la recommandation, le Conseil national de la productivité se voit également attribué un rôle de centre de surveillance et d'expertise dans le cadre du « Semestre européen »³, « notamment en assistant la Commission européenne dans la collecte de données et en assistant les gouvernements à préparer la rédaction de plan national de réforme » (article 3, alinéa 2, de l'avant-projet).

3. Le Conseil national de la productivité est composé de douze membres, « nommés par le Roi », dont six sont désignés au niveau fédéral et six au niveau régional, deux membres étant désignés par le Gouvernement de la Région wallonne, deux autres par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale⁴ et encore deux autres par le Gouvernement de la Région flamande (article 5 de l'avant-projet).

¹ S'agissant d'un avant-projet de loi, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

² Point 4, a), de la recommandation.

³ Le « Semestre européen » fournit un cadre dans lequel les pays de l'Union européenne coordonnent leurs politiques économiques, budgétaires et d'emploi, ils se concertent au sujet de leurs programmes économiques et budgétaires et suivent leurs progrès accomplis sur ce plan à intervalles réguliers. Pour une description plus étendue de la notion concernée, voir l'article 1^{er}, 3), du règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 'modifiant le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques'.

⁴ Et non, comme il est mentionné dans le texte néerlandais de l'article 5, alinéa 3, 2°, de l'avant-projet, « door de regering van de Brusselse Hoofdstedelijke gewestregering ».

COMPÉTENCE

4. L'objectif de la recommandation à laquelle l'avant-projet de loi vise à donner exécution consiste en « la désignation ou la mise en place de conseils nationaux de la productivité chargés d'analyser les évolutions et les politiques menées dans le domaine de la productivité et de la compétitivité, afin de promouvoir l'appropriation et la mise en œuvre, au niveau national, des réformes nécessaires, et de favoriser ainsi une croissance économique soutenue et la convergence »⁵.

Sur ce point et eu égard aux missions confiées au Conseil national de la productivité, il peut être admis que celui-ci est créé par l'autorité fédérale en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', qui s'énoncent comme suit :

« En matière économique, les régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux ».

La disposition précitée attribue à l'autorité fédérale une compétence relative à l'établissement d'un cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire⁶. En vertu de cette disposition, l'autorité fédérale doit, à tout le moins, être réputée habilitée à créer un organe consultatif dont les missions s'inscrivent clairement dans ce cadre.

Dans la mesure où certaines missions du Conseil national de la productivité pourraient néanmoins excéder les compétences fédérales, on pourrait recourir au procédé de l'accord de coopération visé à l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée. Il en ira notamment ainsi pour « [l'assistance aux] gouvernements [pour] préparer la rédaction de plan national de réforme », à laquelle le Conseil national de productivité est tenu en application de l'article 3, alinéa 2, de l'avant-projet.

5. L'article 5, alinéa 3, de l'avant-projet prévoit que six membres du Conseil national de la productivité sont désignés au niveau régional par les différents gouvernements régionaux.

À ce propos, il faut toutefois souligner que le principe de l'autonomie réciproque de l'autorité fédérale, des communautés et des régions fait obstacle à ce qu'une de ces autorités prévoie, pour la composition des organes créés par elle, d'imposer la collaboration de représentants d'un autre niveau de pouvoir.

Dès lors qu'il prévoit que le Conseil national de la productivité est obligatoirement composé de représentants des régions, l'avant-projet de loi viole ce principe. Une telle

⁵ Point 1 de la recommandation.

⁶ Voir *Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, pp. 9 et 10; *Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1988, n° 405/2, p. 48. À cet égard, la Cour constitutionnelle a considéré ce qui suit : « Bien que l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'inscrive dans l'attribution de compétences aux régions en ce qui concerne l'économie, cette disposition traduit la volonté expresse du législateur spécial de maintenir une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré » (voir notamment C.C., 3 mars 2016, n° 31/2016, B.6.2).

participation obligatoire⁷ ne pourrait être envisagée que moyennant le respect de l'un des mécanismes de coopération prévus à cet effet par le titre IVbis de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

En l'occurrence, il pourrait être fait application de l'article 92ter de la loi spéciale précitée. Il en découle que la désignation des représentants concernés doit faire l'objet d'un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, pris de l'accord des gouvernements régionaux.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

6. Les articles 2 et 3 de l'avant-projet définissent les missions du Conseil national de la productivité d'une manière limitative et relativement délimitée. Reste dès lors à savoir si certaines autres tâches qui, selon la recommandation, reviennent aux conseils de la productivité et dont l'avant-projet de loi ne fait pas état, sont exclues de l'application du dispositif en projet. Songeons par exemple à cet égard à l'obligation de nouer des contacts avec d'autres conseils de la productivité⁸, à la capacité de communiquer publiquement en temps utile⁹ ou d'obtenir un accès approprié à l'information afin de mener à bien leur mission¹⁰, ou au régime relatif à la consultation des parties prenantes¹¹.

Invité à apporter des précisions à ce sujet, le délégué a communiqué que les activités précitées font en effet également partie de l'ensemble des missions du Conseil national de la productivité, mais que « aangezien ook andere activiteiten kunnen helpen om de opdrachten [van de Nationale Raad voor de Productiviteit] te realiseren, (...) er niet voor gekozen (werd) deze specifiek op te nemen in het ontwerp ».

Il est cependant recommandé de préciser dans le texte de l'avant-projet que des activités susceptibles de contribuer à la réalisation des missions du Conseil national de la productivité, telles celles qui sont énumérées ci-dessus, font également partie de l'ensemble des missions du conseil précité. Ce faisant, en effet, non seulement on se rapproche davantage du texte de la recommandation, mais on évite également qu'il en résulte une ambiguïté concernant la portée précise des missions revenant au Conseil national de la productivité. Cette observation s'impose d'autant plus que, pour plusieurs des activités concernées, aucun point de rattachement direct ne figure dans la définition des missions telles qu'elles sont actuellement mentionnées dans le texte de l'avant-projet de loi.

⁷ Une participation facultative ne soulèverait par contre aucun problème.

⁸ Point 6 de la recommandation.

⁹ Point 7, a), de la recommandation.

¹⁰ Point 7, c), de la recommandation.

¹¹ Point 8 de la recommandation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticle 3

7. À l'article 3, alinéa 3, de l'avant-projet, il y a une discordance entre les textes français (« La définition du cadre des négociation collectives ») et néerlandais (« Het bepalen van de collectieve onderhandelingen »). Il y a lieu d'y remédier.

Article 4

8. Selon le délégué, les « études », visées à l'article 4, § 1^{er}, de l'avant-projet concernent les « diagnostics », « analyses » et « évaluations »¹² définis à l'article 3, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet. Par souci de clarté, il vaut mieux le préciser dans le texte de l'article 4, § 1^{er}.

9. Dans un souci d'uniformité rédactionnelle, il vaut mieux remplacer à l'article 4, § 2, de l'avant-projet, les mots « Conseil de productivité » (Productiviteitsraad) par les mots « Conseil national de la productivité » (Nationale Raad voor de Productiviteit), qui sont utilisés dans toutes les autres dispositions de l'avant-projet. En outre, le début du texte néerlandais de l'article 4, § 2, de l'avant-projet sera rédigé comme suit : « De studies en verslagen bedoeld in de vorige paragraaf worden ... » (au lieu de : « De studies en verslagen bedoeld in het vorige lid worden ... »).

Article 5

10. L'article 5 de l'avant-projet règle la composition du Conseil national de la productivité. Sur ce point, on se reportera à l'observation 5 formulée dans le présent avis sous le titre « Compétence ». Sous réserve de cette observation, on peut constater que, sur ce point, le dispositif en projet manque de cohérence, en ce sens que, selon l'article 5, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet, les douze membres du Conseil national de la productivité seraient « nommés » par le Roi, tandis que, selon l'article 5, alinéa 3, de l'avant-projet, six membres seraient également « désignés » par les gouvernements régionaux concernés¹³. La question se pose de savoir si, dans ce dernier cas, l'auteur de l'avant-projet ne vise pas plutôt une « présentation » des membres concernés par le gouvernement régional compétent et une « nomination » par le Roi. Une « nomination » proprement dite par les gouvernements régionaux paraît d'ailleurs déjà problématique, ne serait-ce que déjà sur le plan des règles répartitrices de compétences, et incompatible avec l'application du procédé visé à l'article 92^{ter} de la loi spéciale du 8 août 1980, suggéré au point 5 du présent avis. Le même problème se pose en ce qui concerne l'application de la loi du 20 juillet 1990 'visant à promouvoir la présence équilibrée d'hommes et de femmes dans les organes possédant une compétence d'avis' et l'exigence de la parité linguistique. Ces exigences ne peuvent en effet pas être imposées pour des « nominations » qui seraient effectuées par les gouvernements régionaux et requièrent au moins une concertation avec l'autorité fédérale.

¹² Dans le texte néerlandais de l'article 3, alinéa 1^{er}, 3^o, de l'avant-projet, il est préférable de remplacer le mot « beoordelen » par le mot « evalueren ».

¹³ Le texte néerlandais de l'article 5, alinéa 3, de l'avant-projet fait cependant chaque fois mention du mot « benoemd ».

11. L'article 5, alinéa 4, de l'avant-projet dispose que le Conseil national de la productivité est composé « de 12 membres dans le respect de la parité linguistique ». Il a été demandé au délégué si la notion de « parité linguistique » est suffisamment précise et adéquate, compte tenu du fait que ce conseil pourra, par exemple, être notamment composé d'experts indépendants qui, le cas échéant, pourront être d'origine étrangère.

Le délégué a répondu en ces termes :

« Wat de paritaire samenstelling betreft: het spreekt vanzelf dat een lid van de raad, ook wanneer hij of zij als buitenlander mogelijk het Nederlands noch het Frans als moedertaal zou hebben, één van beide landstalen waarin de publicaties per definitie moeten gebeuren, zou beheersen. Duitstaligen worden voor het bereiken van deze pariteit zoals gebruikelijk geteld bij de Franstalige helft ».

Il est recommandé d'inscrire également cette précision dans le commentaire de la disposition en projet, mentionné dans l'exposé des motifs.

Article 7

12. L'article 7 de l'avant-projet énumère les catégories de personnes qui ne peuvent pas être nommées membres du Conseil national de la productivité. Pour plusieurs de ses éléments, cette énumération est trop générale ou imprécise. On peut ainsi se demander comment il faut comprendre la notion de « collaborateur » d'un parti politique (article 7, 2°) ou d'une organisation représentative des travailleurs ou des employeurs (article 7, 4°) et si, à cet égard, une collaboration sporadique ou occasionnelle suffit. À l'article 7, 3°, de l'avant-projet, on aperçoit mal de quelle manière les fonctionnaires d'une autorité provinciale ou communale peuvent « dépen[dre] hiérarchiquement (...) d'un ministre », ni pourquoi des fonctionnaires, par exemple des autorités communautaires, pourraient effectivement être nommés comme membres du Conseil national de la productivité. Par ailleurs, on peut se demander si la référence au lien « hiérarchique » avec un ministre ne peut pas entraîner, sans que ce soit voulu, l'exclusion de certains fonctionnaires, tels par exemple les fonctionnaires de la Banque nationale de Belgique ou des professeurs liés à une université communautaire. Enfin, on peut se demander si l'on peut se référer à une « cellule stratégique d'un ministre » (article 7, 2°) tant au niveau régional, qu'au niveau fédéral, et si, à cet égard, il n'existe pas d'autres organes ou services d'appui à ces niveaux pour lesquels l'avant-projet ne prévoit alors pas d'exclusion. Il résulte de ce qui précède que le régime d'exclusion prévu à l'article 7 de l'avant-projet doit encore faire l'objet d'un examen complémentaire.

Article 10

13. L'article 10 de l'avant-projet prévoit que le règlement d'ordre intérieur du Conseil national de la productivité doit être adopté « par les membres du Conseil à la majorité qualifiée ». Le texte de l'article 10 n'indique pas à quelles conditions la « majorité qualifiée » visée doit satisfaire.

Article 11

14. L'article 11, alinéa 2, de l'avant-projet dispose que les membres du secrétariat du Conseil national de la productivité sont désignés par le Roi « parmi les agents du Service public fédéral Économie, P.M.E., Classes moyennes et Énergie ». En indiquant quels agents le Roi peut désigner, le législateur empiète sur une prérogative qui revient au Roi en tant que chef du pouvoir exécutif fédéral (article 37 de la Constitution). Le membre de phrase précité sera par conséquent omis de l'article 11, alinéa 2, de l'avant-projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME