



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 65.314/1
van 5 maart 2019

avis 65.314/1
du 5 mars 2019

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'houdende de
samenstelling en werking van
de Adviesraad voor Sociaal
Ondernemerschap'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à la
composition et au
fonctionnement du Conseil
consultatif de l'entrepreneuriat
social'

Op 1 februari 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Economie en Tewerkstelling verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende de samenstelling en werking van de Adviesraad voor Sociaal Ondernemerschap’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 februari 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 maart 2019.

*

Le 1^{er} février 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Économie et de l'Emploi à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 21 février 2019. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Helena KETS, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 mars 2019.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP VAN BESLUIT

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt er toe de samenstelling en de werking te regelen van de Adviesraad voor Sociaal Ondernemerschap (ARSO), zoals die binnen de Economische en Sociale Raad van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is opgericht bij artikel 25 van de ordonnantie van 23 juli 2018 ‘met betrekking tot de erkenning en de ondersteuning van de sociale ondernemingen’.

Door de gemachtigde werd meegedeeld dat sommige bepalingen niet in het ontwerp zullen worden behouden omdat deze overbodig zijn (artikelen 3, § 2, en 5), dan wel niet langer toepasbaar (artikel 6). De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft de betrokken bepalingen derhalve niet in zijn onderzoek betrokken.

3. De ontworpen regeling kan in beginsel worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 25 van de voornoemde ordonnantie van 23 juli 2018, zij het dat bij bepaalde onderdelen van de ontworpen bepalingen vragen kunnen worden gesteld op het vlak van de overeenstemming ervan met de betrokken ordonnantie bepaling.

4.1. Artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp, somt de leden op waaruit de ARSO is samengesteld. Het betreft telkens leden die een instelling of een organisatie vertegenwoordigen. Aan de gemachtigde werd de vraag gesteld of, en op welke wijze, het ontwerp voorziet in de naleving van artikel 25, § 3, derde lid, van de ordonnantie van 23 juli 2018, dat bepaalt dat de Regering de leden van de ARSO aanwijst “uit dubbele lijsten (...) op voordracht van de instellingen die zij vertegenwoordigen”. Daaruit lijkt onder meer te volgen dat elke van de in artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp opgesomde instellingen en organisaties dergelijke dubbele lijsten moet opmaken.

De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Le projet d’arrêté sera modifié de manière à ce que les membres visés aux 10° et 11° de l’article 2, § 1^{er} comprennent également des membres suppléants. (principe de double liste)”.

Anders dan wat de gemachtigde aanneemt, lijkt de draagwijdte van de verplichting om dubbele lijsten voor te dragen niet in te houden dat evenveel effectieve leden als plaatsvervangers moeten worden voorgedragen, maar wel dat voor elke in te vullen plaats een dubbele voordracht gebeurt waarbij de Regering vrij kan kiezen wie van de voorgedragen

personen zij daadwerkelijk aanwijst als lid van de ARSO.¹ Het ontwerp moet op dat punt dan ook aan een bijkomend onderzoek worden onderworpen.

4.2. Artikel 25, § 3, vijfde lid, van de ordonnantie van 23 juli 2018 bepaalt dat de Regering “de representatieve organisaties van de sector van de sociale economie” aanwijst. Uit artikel 25, § 1, 4°, van de ordonnantie lijkt te volgen dat die organisaties moeten vertegenwoordigd zijn in de ARSO, aangezien dat het forum is waarop het te organiseren overleg plaatsvindt. De gemachtigde wees er in dat verband inderdaad op dat “[l]es organisations représentatives du secteur de l'économie sociale doivent en effet être représentées au sein du CCES.”

In dat geval rijst de vraag of, en op welke wijze, het voorgelegde ontwerp uitvoering geeft aan de in artikel 25, § 3, vijfde lid, van de ordonnantie van 23 juli 2018 vervatte verplichting om de representatieve organisaties van de sector van de sociale economie aan te wijzen. Een dergelijke aanwijzing is, gelet op het voorgaande, immers van belang voor de rechtsgeldige samenstelling van de ARSO. De gemachtigde deelde wat dat betreft het volgende mee: “Une habilitation au Ministre sera introduite à l'article 2, § 1^{er} lui permettant de désigner les organisations représentatives du secteur de l'économie sociale.” Met deze werkwijze kan worden ingestemd.

4.3. Artikel 2, § 1, tweede lid, van het ontwerp, bepaalt dat de ARSO “uit zijn leden een voorzitter en twee vicevoorzitters” kiest.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of een structuur met twee vicevoorzitters verenigbaar is met artikel 25, § 3, eerste lid, van de ordonnantie van 23 juli 2018, waarin melding wordt gemaakt van de benoeming van “de voorzitter en de ondervoorzitter”. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt: “L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2 sera modifié de manière à ne prévoir qu'un seul vice-président.”

Daarnaast rijst de vraag hoe de keuzemogelijkheid voor de ARSO in artikel 2, § 1, tweede lid, van het ontwerp, zich verhoudt tot de benoeming door de Regering van de voorzitter en de ondervoorzitter “op voordracht van de minister bevoegd voor de sociale economie”, zoals wordt voorgeschreven in artikel 25, § 3, eerste lid, van de ordonnantie van 23 juli 2018. De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

“Cette disposition sera modifiée dans le sens où le CCES proposera au Ministre, ayant l'économie dans ses attributions, un président et un vice-président parmi les membres visés à l'alinéa 1° à 3° et qui seront nommés par le Gouvernement.”

In zoverre de minister “bevoegd voor de sociale economie” wordt bedoeld, kan met de voorgestelde wijzigingen worden ingestemd.

¹ Uit de parlementaire voorbereiding van de ordonnantie van 23 juli 2018 blijkt geen enkel element waaruit een andere lezing zou kunnen worden afgeleid en dat ertoe zou moeten aanzetten om een andere praktische invulling te geven aan het procedé van dubbele lijsten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Het verdient aanbeveling om de reeks definities in artikel 1 van het ontwerp aan te vullen met een omschrijving van het begrip “Ordonnantie”, als zijnde de ordonnantie van 23 juli 2018 ‘met betrekking tot de erkenning en de ondersteuning van de sociale ondernemingen’. In dat geval behoeft de verwijzing in artikel 4, § 3, van het ontwerp, naar “de Ordonnantie” geen nadere omschrijving.

Artikel 2

6. In de opsomming die is opgenomen in artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp, moet de nummering van de diverse onderdelen van de opsomming worden aangepast: er ontbreekt immers een onderdeel 9° in de opsomming.

7. In de Nederlandse tekst van artikel 2, § 1, eerste lid, 2°, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van de “representatieve werknemersorganisaties”, terwijl de Franse tekst het heeft over “organisations représentatives intersectorielles”. Beide teksten zouden beter op elkaar moeten worden afgestemd.

Artikel 4

8. De verwijzing naar “art. 25, § 5 van de Ordonnantie”, in artikel 4, § 3, van het ontwerp, is zonder voorwerp. Zoals door de gemachtigde is bevestigd, moet melding worden gemaakt van “artikel 25, § 1, van de Ordonnantie”.

Artikel 7

9. Artikel 7 van het ontwerp moet worden vervolledigd met de vermelding van de datum van inwerkingtreding.

*

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET D'ARRÊTÉ

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de régler la composition et le fonctionnement du Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social (CCES), tel qu'il a été créé au sein du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 25 de l'ordonnance du 23 juillet 2018 'relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales'.

Le délégué a fait savoir que certaines dispositions ne seront pas maintenues dans le projet au motif qu'elles sont superflues (articles 3, § 2, et 5), ou qu'elles ne sont plus applicables (article 6). En conséquence, le Conseil d'État, section de législation, a exclu les dispositions concernées de son examen.

3. Le dispositif en projet peut en principe être réputé trouver son fondement juridique dans l'article 25 de l'ordonnance précitée du 23 juillet 2018, si ce n'est que certains éléments des dispositions en projet peuvent susciter des interrogations quant à leur conformité avec la disposition concernée de l'ordonnance.

4.1. L'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, énumère les membres qui composent le CCES. Il s'agit chaque fois de membres représentant un organe ou une organisation. Il a été demandé au délégué si, et comment, le projet entend respecter l'article 25, § 3, alinéa 3, de l'ordonnance du 23 juillet 2018, qui dispose que le Gouvernement désigne les membres du CCES « à partir de doubles listes (...), sur proposition des organes qu'ils représentent ». Il semble notamment en découler que chacun des organes et organisations énumérés à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet doit établir de telles listes.

À cet égard, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Le projet d'arrêté sera modifié de manière à ce que les membres visés aux 10° et 11° de l'article 2, § 1^{er} comprennent également des membres suppléants. (principe de double liste) ».

Contrairement à ce que considère le délégué, la portée de l'obligation de présenter des listes doubles ne semble pas impliquer qu'il faille présenter autant de membres effectifs que de suppléants, mais bien que chaque place à pourvoir donne lieu à une double présentation afin que le Gouvernement puisse choisir librement laquelle des personnes présentées sera désignée

effectivement en tant que membre du CCES¹. Le projet doit dès lors faire l'objet d'un examen complémentaire sur ce point.

4.2. L'article 25, § 3, alinéa 5, de l'ordonnance du 23 juillet 2018 dispose que le Gouvernement désigne « les organisations représentatives du secteur de l'économie sociale ». Il semble découler de l'article 25, § 1^{er}, 4^o, de l'ordonnance que ces organisations doivent être représentées au sein du CCES, puisqu'il s'agit du forum sur lequel se déroule la concertation à organiser. À cet égard, le délégué a effectivement précisé que « [l]es organisations représentatives du secteur de l'économie sociale doivent en effet être représentées au sein du CCES ».

Dans ce cas, la question se pose de savoir si le projet à l'examen donne exécution à l'obligation de désigner les organisations représentatives du secteur de l'économie sociale, inscrite à l'article 25, § 3, alinéa 5, de l'ordonnance du 23 juillet 2018, et si oui, comment. En effet, compte tenu de ce qui précède, pareille désignation est importante pour que la composition du CCES soit valable. À ce sujet, le délégué a communiqué ce qui suit : « Une habilitation au Ministre sera introduite à l'article 2, § 1^{er}, lui permettant de désigner les organisations représentatives du secteur de l'économie sociale ». Ce procédé peut être admis.

4.3. Conformément à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, le CCES élit « en son sein un président et deux vice-présidents ».

Il a été demandé au délégué si une structure comptant deux vice-présidents est compatible avec l'article 25, § 3, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 23 juillet 2018, qui mentionne la nomination « [du] président et [du] vice-président ». Le délégué a répondu à cette question comme suit : « L'article 2, § 1^{er}, alinéa 2 sera modifié de manière à ne prévoir qu'un seul vice-président ».

Par ailleurs, la question se pose de savoir comment la possibilité de choisir accordée au CCES par l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du projet, s'articule par rapport à la nomination, par le Gouvernement, du président et du vice-président « sur proposition du ministre ayant l'économie sociale dans ses attributions », comme le prescrit l'article 25, § 3, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 23 juillet 2018. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« Cette disposition sera modifiée dans le sens où le CCES proposera au Ministre, ayant l'économie dans ses attributions, un président et un vice-président parmi les membres visés à l'alinéa 1^o à 3^o et qui seront nommés par le Gouvernement ».

Dans la mesure où le ministre « ayant l'économie sociale dans ses attributions » est visé, les modifications proposées peuvent être admises.

¹ Les travaux préparatoires de l'ordonnance du 23 juillet 2018 ne font apparaître aucun élément permettant de dégager une autre lecture et incitant à prévoir une autre mise en œuvre pratique pour le procédé des listes doubles.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

5. Il est recommandé de compléter la série de définitions contenues à l'article 1^{er} du projet par une définition de la notion d'« Ordonnance », qui visera l'ordonnance du 23 juillet 2018 'relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales'. Ainsi, il ne sera pas nécessaire de préciser la référence à « l'Ordonnance » inscrite à l'article 4, § 3, du projet.

Article 2

6. On adaptera la numérotation des différents éléments de l'énumération figurant à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet : il manque en effet un 9° dans l'énumération.

7. Le texte néerlandais de l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, du projet fait mention de « representatieve werknemersorganisaties », tandis que la version française fait état d'« organisations représentatives intersectorielles ». Il conviendrait de mieux harmoniser les deux textes.

Article 4

8. À l'article 4, § 3, du projet, la référence à « l'art. 25, § 5 de l'Ordonnance » est sans objet. Comme l'a confirmé le délégué, il faut mentionner « l'article 25, § 1^{er}, de l'Ordonnance ».

Article 7

9. L'article 7 du projet doit encore être complété par la mention de la date d'entrée en vigueur.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Helena KETS

Marnix VAN DAMME