ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 48.892/AG
DU 7 DÉCEMBRE 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, assemblée générale, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 3 novembre 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours [(*)], sur une proposition de loi « visant à créer un Centre de promotion de la diversité linguistique » (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-435/1), a donné l'avis suivant :

[(*)] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par l'assemblée générale en application de l'article 85.

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.892/AV
VAN 7 DECEMBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, algemene vergadering, op 3 november 2010 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot vijfenveertig dagen [(*)], van advies te dienen over een wetsvoorstel « tot oprichting van een Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid » (*Parl. St.* Kamer 2010-2011, nr 53-435/1), heeft het volgende advies gegeven :

[(*)] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

Portée de la proposition

1. La proposition de loi tend à « cré[er] auprès du Service public fédéral Chancellerie du Premier ministre un Centre de promotion de la diversité linguistique », doté de la personnalité juridique [1].

Ses missions, mieux identifiées à l'article 3, sont les suivantes :

- « combattre toute forme de distinction, d'exclusion, de restriction ou de préférence fondée sur des critères linguistiques » ;

- « inciter à la connaissance des autres langues et à la valorisation des différences culturelles et linguistiques » ;

- « développer la concertation et le dialogue avec tous les acteurs publics et privés concernés par les politiques d'accueil et d'intégration des immigrés, pour autant que sa mission le justifie » [2].

Il « exerce sa mission dans un esprit de dialogue et de collaboration avec les associations, instituts, organes et services qui, en tout ou en partie, accomplissent la même mission ou sont directement concernés par l'accomplissement de cette mission » [3].

« [I]ndépendant dans l'exercice de ses compétences », « [i]l est habilité :

1. à effectuer toutes les études et recherches nécessaires à l'accomplissement de sa mission ;

2. à adresser des avis et recommandations aux pouvoirs publics, en vue de l'amélioration de la réglementation en application de l'article 3 ;

3. à adresser des recommandations aux pouvoirs publics et aux personnes et institutions privées sur la base des résultats des études et des recherches visées au point 1 ;

4. à aider, dans les limites de sa mission définie à l'article 3, toute personne sollicitant une consultation sur l'étendue de ses droits et obligations ; cette aide permet au bénéficiaire d'obtenir des informations et des conseils sur les moyens de faire valoir ses droits ;

5. à recevoir, dans les limites de sa mission définie à l'article 3, des plaintes, à les traiter et à accomplir toute mission de médiation qu'il juge utile, ceci sans préjudice des compétences des médiateurs fédéraux ;

6. à ester en justice dans les litiges qui pourraient donner lieu à l'application de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination ;

---

[1] Article 2 de la proposition.

[2] Article 3 de la proposition.

[3] *Ibid.*

7. à assurer, dans le cadre de ses missions, un soutien et une guidance à des institutions, organisations et dispensateurs d'assistance juridique ;

8. à produire et fournir toute information et toute documentation utiles dans le cadre de sa mission ;

9. à accomplir toute autre mission confiée par tout pouvoir public concernant la promotion de la diversité linguistique ;

10. à recueillir et publier, sans possibilité d'identification des parties en cause, les données statistiques et les décisions jurisprudentielles utiles à l'évaluation de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination ;

11. à demander à l'autorité compétente, lorsqu'il existe des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination, visée par la loi du 10 mai 2007 précitée,

a. de prendre les mesures nécessaires pour résoudre le problème ;

b. d'être tenu au courant des mesures entreprises et des résultats obtenus » [4].

Aux termes de l'article 5,

« [l]es ministres et les secrétaires d'État compétents mettent à la disposition du Centre de promotion de la diversité linguistique les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions »

et

« [l]e ministre de la Justice communique annuellement au Centre de promotion de la diversité linguistique les statistiques judiciaires relatives à l'application de la loi du 10 mai 2007, ainsi que les décisions de justice prises en application de cette loi, sans possibilité d'identification des parties en cause ».

Selon la même disposition,

« [l]e Centre de promotion de la diversité linguistique peut demander l'avis des Communautés, des Régions, des autorités provinciales et locales ainsi que de tout autre organisme public, si cela s'avère utile à l'exécution de sa mission ».

La proposition, en son article 6, tend à déléguer au Roi la mission de

« fixe[r], par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le statut organique du Centre de promotion de la diversité linguistique [, qui] arrêtera notamment :

1. la structure du Centre de promotion de la diversité linguistique, de manière à pouvoir organiser de façon optimale les différentes compétences mentionnées à l'article 3 et de garantir la collaboration des Communautés et des Régions ;

2. les modalités de désignation de ses membres ;

[4] Article 4 de la proposition.

3. le statut de ses collaborateurs ;

4. les modalités de son financement ».

Enfin, le Centre soumettrait annuellement « un rapport sur sa mission » au Premier ministre, qui en transmettrait une copie à la Chambre des représentants [5].

II. Observations générales

A. Le cadre juridique de droit européen et de droit interne

2. Ainsi que l'exposent les développements de la proposition, celle-ci tend, parmi d'autres objectifs, à compléter le dispositif législatif belge en matière de lutte contre la discrimination pris notamment en vue de transposer la directive 2000/78/CE du Conseil de l'Union européenne du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

La loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, qui a déjà pour objet de transposer cette directive [6], énonce « la langue » parmi les « critères protégés », c'est-à-dire ceux pour lesquels les distinctions sont en principe interdites et constitutives en conséquence de discrimination [7] dans les secteurs tombant dans le champ d'application de la loi [8].

La directive 2000/78/CE précitée a également fait l'objet de décrets et d'ordonnances adoptées par les entités fédérées en vue de sa transposition [9].

---

[5] Article 7 de la proposition.

[6] Article 2 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination.

[7] Article 4, 4°, et 6° à 9°, de la loi précitée du 10 mai 2007, combiné au titre II de la loi.

[8] Articles 5 et 6 de la loi précitée du 10 mai 2007.

[9] Voir spécialement les décrets et ordonnances suivants : décret de la Communauté germanophone du 17 mai 2004 relatif à la garantie de l'égalité de traitement sur le marché du travail ; décret de la Communauté française du 19 mai 2004 relatif à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement ; décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de formation professionnelle ; décret de la Commission communautaire française du 22 mars 2007 relatif à l'égalité de traitement entre les personnes dans la formation professionnelle ; décret de la Communauté et de la Région flamandes du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement ; ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2008 relative à la lutte contre la discrimination et à l'égalité de traitement en matière d'emploi ; ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2008 visant à promouvoir la diversité et à lutter contre la discrimination dans la fonction publique régionale bruxelloise ; décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination ; décret de la Communauté française du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination ; décret de la Commission communautaire française du 9 juillet 2010 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination et à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement.

Il convient toutefois de relever que, contrairement à - par exemple - l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, cette directive ne mentionne pas la langue parmi les critères protégés. La directive n'impose pas davantage la création d'un Centre tel que celui dont il est question dans la proposition à l'examen. Ceci n'interdit pas au législateur de prendre une initiative complémentaire en ce sens en droit interne.

3. Alors que la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et la loi précitée du 10 mai 2007 investissent le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme de plusieurs missions destinées notamment à assurer l'effectivité de cette législation, ces missions n'incluent pas celle « de promouvoir l'égalité des chances et de combattre toute forme de distinction, d'exclusion, de restriction ou de préférence fondée sur » la langue [10].

Aussi, l'article 29, § 2, de la loi précitée du 10 mai 2007 dispose-t-il que

« [l]e Roi désigne l'organe qui sera compétent pour les discriminations fondées sur la langue ».

Cette disposition est restée inexécutée à ce jour.

4. Par ailleurs, ni la loi précitée du 15 février 1993 ni la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes ne confient au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme la surveillance de la mise en œuvre de cette dernière loi, cette tâche étant confiée à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, créé par la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes [11].

5. La disposition à l'examen ayant notamment pour objet de suppléer à l'absence d'institution spécifique à la lutte contre la discrimination en matière linguistique, il y aurait lieu, sous réserve des observations qui suivent, de modifier l'article 29, § 2, de la loi précitée du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination pour y renvoyer aux dispositions de la loi proposée, à l'examen.

[10] Selon l'article 2 la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, la langue ne figure en effet pas parmi les critères de discrimination dont le Centre aurait la charge.

[11] Articles 5, 4°, 9, § 2, 21, § 2, alinéa 1er, 22, § 3, 24, 25, § 1er, alinéa 1er, 33, §§ 1er et 2, 1°, 34 et 36 de la loi du 10 mai 2002 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes et article 4, alinéa 1er, 6° de la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes.

Il convient également d'éviter que les compétences du Centre de promotion de la diversité linguistique s'étendent à la lutte contre la discrimination fondée sur des critères autres que la langue, notamment fondée sur ceux pour lesquels le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme est compétent. Plusieurs dispositions de la proposition, par leur renvoi général à la loi précitée du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, appellent cette observation [12].

B. La compétence de l'autorité fédérale

6. Les droits de l'homme et la lutte contre les discriminations, qui en fait partie intégrante, ne forment pas une matière en soi mais relèvent de la compétence de l'autorité fédérale ou des entités fédérées, selon la compétence exercée [13] : comme l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État l'a maintes fois relevé et notamment dans son avis n° 40.691/AG du 11 juillet 2006 sur un avant-projet devenu la loi précitée du 10 mai 2007,

> « [t]ant la Cour d'arbitrage, que le Conseil d'État, section de législation, ont jugé qu'il appartenait à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, de concrétiser les droits fondamentaux définis par des normes supérieures [14], dans les matières qui lui ont été attribuées » [15].

[12] Articles 4, alinéa 2, points 6, 10 et 11, et 5, alinéa 2, de la proposition.

[13] S. Van Drooghenbroeck et J. Velaers, « La répartition des compétences dans la lutte contre la discrimination », *in* C. Bayart, S. Sottiaux et S. Van Drooghenbroeck (éds.), *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Bruxelles, La Charte, 2008, pp. 101-127 ; J. Sautois et V. van der Plancke, « Extension du domaine de la lutte contre les discriminations. Les nouvelles normes en Communauté française, en Région wallonne et en Région bruxelloise », *in* C. Bayart, S. Sottiaux et S. Van Drooghenbroeck (éds.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination*, Bruxelles, La Charte, 2010, pp. 161-168 ; D. Cuypers, « De nieuwe Vlaamse antidiscriminatiewetgeving », *in* C. Bayart, S. Sottiaux et S. Van Drooghenbroeck (éds.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination*, *op. cit.*, pp. 197-202.

[14] *Note 18 dans l'avis cité :* Cour d'arbitrage, n° 54/96, 3 octobre 1996, B.9 ; Cour d'arbitrage, n° 124/99, 25 novembre 1999, B.4.4; Cour d'arbitrage, n° 124/2000, 29 novembre 2000, B.4.2 ; pour les avis du Conseil d'État, voir notamment l'avis 25.131/VR des 18 novembre 1996 et 13 mai 1997 sur une proposition de décret 'garantissant le droit à la liberté d'information et à la diffusion d'informations brèves par les radiodiffuseurs', (*Doc. parl.*, Parl. fl., S.E. 1995, n° 82/2) ; avis n° 28.197/1 donné le 16 février 1999 sur un avant-projet, devenu la loi du 7 mai 1999, 'sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi et aux possibilités de promotion, l'accès à une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale' (*Doc. parl.*, Chambre, 1998-1999, n^{os} 2057/1 et 2058/1) ; avis 30.462/2, donné le 16 novembre 2000 sur l'avant-projet devenu la loi du 25 février 2003 'tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme' (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1341/1) ; avis 40.469/VR donné le 22 juin 2006 sur un avant-projet de loi 'visant à autoriser l'accès des chiens d'assistance aux lieux ouverts au public' et sur un accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française 'concernant l'accès des chiens d'assistance aux lieux ouverts au public' ; avis 40.620/VR et 40.621/VR donné à la même date sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public' et un avant-projet de décret 'relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution'.

[15] Avis n° 40.691/AG du 11 juillet 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-2720/1, § 8.1, pp. 84-86.

Déjà le 23 mai 2002, le Conseil d'État avait rappelé, dans un avis n° 33.170/1 sur un avant-projet devenu la loi précitée du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut de l'égalité des femmes et des hommes, que

> « les droits fondamentaux, comme l'égalité entre femmes et hommes, ne sont pas des matières autonomes, mais ils sont [liés], sur le plan du droit des compétences, aux matières dans lesquelles ils doivent être mis en œuvre. Dès lors, chaque législateur doit, dans le cadre de sa propre sphère de compétences, édicter des règles même si cela entraîne l'attribution de droits qui sont censés être à ce point essentiels qu'ils doivent être considérés comme des droits fondamentaux. Ils ne peuvent toutefois, ce faisant, porter atteinte aux compétences des autres autorités » [16].

7. De même, en dehors de tout contexte lié aux droits fondamentaux et aux libertés, lorsqu'un niveau de pouvoir crée un organisme chargé de missions incitatives dans un certain nombre de matières et tend ainsi à concrétiser l'effectivité des politiques menées dans ce cadre, ces missions doivent relever de ses compétences.

8. La proposition de loi à l'examen contient des dispositions qui :

1°) tantôt paraissent en limiter le champ d'application aux matières fédérales, comme :

- l'installation du Centre de promotion de la diversité linguistique « auprès du Service public fédéral Chancellerie du Premier ministre » [17] ;

- les pouvoirs confiés aux « ministres et […] secrétaires d'État compétents » de « mett[re] à la disposition du Centre de promotion de la diversité linguistique les informations nécessaires à l'accomplissement de ses missions », partant de l'hypothèse qu'il s'agit de membres du Gouvernement fédéral, et l'obligation faite au ministre de la Justice de communiquer au Centre diverses données liées à la loi précitée du 10 mai 2007 [18] ;

- la compétence attribuée au Roi de fixer le statut organique du Centre [19] ;

- le fait que les destinataires du rapport annuel du Centre sont le Premier ministre et la Chambre des représentants ;

---

[16] Avis n° 33.170/1 sur un avant-projet devenu la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut de l'égalité des femmes et des hommes, *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1919/1, pp. 16 et 17.

[17] Article 2 de la proposition.

[18] Article 5, alinéas 1er et 2, de la proposition.

[19] Article 6 de la proposition. Voir toutefois l'observation n° 11 pour ce qui concerne l'obligation faite au Roi par l'article 6, alinéa 2, point 1, de la proposition de « garantir le collaboration des Communautés et des Régions » lorsqu'il arrête « la structure du Centre ».

2°) tantôt sont énoncés en des termes tellement généraux qu'elles se prêtent à des applications à des matières qui ne se limitent pas nécessairement à celles qui relèvent de l'autorité fédérale, comme :

- l'étendue des compétences du Centre à la « mission de combattre toute forme de distinction, d'exclusion, de restriction ou de préférence fondée sur des critères linguistiques » [20] ;

- l'attribution au Centre de la « mission d'inciter à la connaissance des autres langues et à la valorisation des différences culturelles et linguistiques » qui, si l'on ne peut exclure que certains aspects de ces questions peuvent se rattacher à des compétences fédérales, sont principalement liées aux compétences des communautés, telles, par exemple, les compétences culturelles en matière de défense et d'illustration de la langue, de musées et autres institutions scientifiques culturelles, de bibliothèques, discothèques et services similaires, de radiodiffusion et de télévision, d'éducation permanente et d'animation culturelle [21], l'enseignement [22] ou la recherche scientifique dans le prolongement de leurs compétences [23-24] (dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, l'autorité fédérale est toutefois restée compétente dans ces matières relevant du secteur dit « biculturel », c'est-à-dire ne concernant pas les institutions qui y sont établies et « qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté » [25]) ;

- le pouvoir conféré au Centre d'« adresser des avis et recommandations aux pouvoirs publics, en vue de l'amélioration de la réglementation en application de l'article 3 » [26] ou « des recommandations aux pouvoirs publics et aux personnes et institutions privées sur la base des résultats des études et des recherches visées au point 1 » [27], sans limiter ces « pouvoirs publics » et cette « réglementation » au niveau fédéral ;

---

[20] Article 3, alinéa 1er, de la proposition.

[21] Articles 127, § 1er, alinéas 1er, 1°, et 2, et 130, alinéas 1er, 1°, et 2, de la Constitution ; article 4, 1°, 4°, 5°, 6° et 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ; article 4, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

[22] Articles 127, § 1er, alinéa 1er, 2°, et 130, alinéa 1er, 3°, de la Constitution.

[23] Article 6*bis*, § 1er, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 ; article 5, § 1er, de la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone.

[24] Il ne peut être exclu que, définies aussi largement, les missions du Centre de promotion de la diversité linguistique débordent sur certaines compétences régionales.

[25] Articles 127, § 2, de la Constitution.

[26] Article 4, alinéa 2, point 2, de la proposition.

[27] Article 4, alinéa 2, point 3, de la proposition. Le « point 1 » de l'article 4, alinéa 2, porte sur la mission générale suivante du Centre : « effectuer toutes les études et recherches nécessaires à l'accomplissement de sa mission ».

- l'habilitation faite au Centre d'« aider, dans les limites de sa mission définie à l'article 3, toute personne sollicitant une consultation sur l'étendue de ses droits et obligations ; cette aide permet au bénéficiaire d'obtenir des informations et des conseils sur les moyens de faire valoir ses droits » [28], alors que ces « droits et obligations » peuvent porter sur des matières non fédérales et que, comme il vient d'être exposé et comme il le sera ci-après, l'article 3 n'est pas entièrement circonscrit aux matières fédérales [29] ;

- la mission large de médiation confiée au Centre [30], les limites assignées en fonction de « sa mission définie à l'article 3 » étant insuffisante pour les motifs qui viennent d'être exprimés ;

- le lien fait avec les missions trop largement définies du Centre et son pouvoir de « produire et fournir toute information et toute documentation utiles dans le cadre de sa mission » [31] ;

- la possibilité de recevoir « toute autre mission confiée par tout pouvoir public concernant la promotion de la diversité linguistique » [32] ;

3°) tantôt encore empiètent clairement sur des compétences d'autres niveaux de pouvoir, comme l'attribution au Centre de la « mission de développer la concertation et le dialogue avec tous les acteurs publics et privés concernés par les politiques d'accueil et d'intégration des immigrés » [33], « [l]a politique d'accueil et d'intégration des immigrés » relevant expressément, aux termes de l'article 5, § 1er, II, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, de la compétence des communautés [34].

Quant à la possibilité pour le Centre de promotion de la diversité linguistique de « demander l'avis des Communautés, des Régions, […] ainsi que de tout autre organisme public, si cela s'avère utile à l'exécution de sa mission » [35], en ce compris les organismes communautaires et régionaux, elle ne suscite pas, en soi, de difficulté dès lors que ces niveaux

---

[28] Article 4, alinéa 2, point 4, de la proposition.

[29] La notion d'aide peut en outre constituer une matière en soi, comme le montre l'attribution de principe aux communautés de l'« aide aux personnes » par l'article 5, § 1er, II, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

[30] Article 4, alinéa 2, point 5, de la proposition.

[31] Article 4, alinéa 2, point 8, de la proposition.

[32] Article 4, alinéa 2, point 9, de la proposition. Voir aussi la critique faite au 2°, deuxième tiret, ci-avant.

[33] Article 3, alinéa 3, de la proposition.

[34] Il est vrai qu'aux termes de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, d'importants aspects de l'aide sociale à destination notamment des immigrés sont demeurés de compétence fédérale mais c'est alors en ces termes que l'attribution de cette mission au Centre de promotion de la diversité linguistique devrait être rédigée.

[35] Article 5, alinéa 3, de la proposition.

de pouvoir et les institutions qui en dépendent ne sont pas tenus de participer au fonctionnement du Centre et que leur éventuelle abstention ne mettrait pas en cause la validité des actes posés par celui-ci, l'autonomie de chaque niveau de pouvoir étant ainsi préservée [36].

9. Indépendamment de la nécessité d'écarter du texte les attributions au Centre, mentionnées au 3°, tombant manifestement en dehors du champ fédéral, les ambiguïtés relatives au champ d'application matériel de la proposition, mentionnées ci-avant, au 2°, doivent être levées. Lues en combinaison avec les dispositions relevées au 2°, celles mentionnées au 1° suscitent, elles aussi, des difficultés puisqu'elles tendent à confier à des autorités fédérales des attributions sur une institution qui empièterait, fût-ce partiellement, sur les compétences des entités fédérées.

Il n'appartient en effet pas au législateur fédéral de créer et d'organiser une institution ayant vocation à interférer, fût-ce partiellement, dans les compétences des entités fédérées.

La section de législation du Conseil d'État a admis - il est vrai - qu'un niveau de pouvoir peut créer des organes consultatifs ne s'inscrivant pas entièrement dans ses compétences, notamment « sur des aspects présentant à tout le moins des points de convergence avec la compétence d[']autres niveaux de pouvoir] », compte tenu du fait qu'il est alors difficile de faire abstraction de la politique menée par ces niveaux de pouvoir dans ces domaines [37] : « [d]onner un avis n'implique en effet pas l'exercice d'une compétence normative, tandis que, pour exercer ses propres compétences, il peut être utile que l'autorité qui a institué l'organe consultatif soit informée sur certains aspects de matières qui, bien que relevant d'autres autorités, se rapportent néanmoins à des matières ou des aspects de celles-ci qui sont effectivement de sa compétence » [38].

En l'espèce, le Centre de promotion de la diversité linguistique aurait une compétence bien plus large, tendant à influencer l'exercice des compétences fédérales mais aussi de celles des entités fédérées. Ainsi conçue la proposition porte atteinte à l'autonomie des entités fédérées.

---

[36] Voir d'une manière générale l'avis n° 38.161/AG donné le 24 mars 2005 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur une proposition de loi modifiant la loi du 16 juillet 1973, en vue de scinder la Commission nationale permanente du Pacte culturel (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1572/2, n° 4, et les références citées). Voir aussi les avis suivants : n° 33.170/1 sur un avant-projet devenu la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut de l'égalité des femmes et des hommes (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1919/1, p. 18) ; n^{os} 39.847/VR et 39.848/VR donné le 8 février 2006 sur des propositions de loi portant création d'un Conseil consultatif fédéral des seniors et instituant un Comité consultatif fédérale pour le secteur des seniors (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-1027/3, n° 4.2.1, p. 3).

[37] Avis portant les n^{os} 39.847/VR et 39.848/VR donné le 8 février 2006 sur des propositions de loi portant création d'un Conseil consultatif fédéral des seniors et instituant un Comité consultatif fédéral pour le secteur des seniors (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-1027/3, n° 3, p. 2).

[38] *Ibid*.

10. Ces difficultés ne sauraient être résolues par une lecture du texte qui l'interpréterait de manière conciliante en en limitant le champ d'application aux seules matières fédérales. Pareille approche, qui, pour plusieurs dispositions, paraît difficilement compatible avec le texte proposé, nuirait en outre à la sécurité juridique [39].

Dès lors, ces difficultés peuvent être résolues de deux manières :

- soit la proposition est amendée de manière à en restreindre l'objet aux seules matières fédérales ;

- soit elle est remplacée par un accord de coopération qu'il appartient aux autorités compétentes de l'ensemble des niveaux de pouvoir de conclure sur la base de l'article 92*bis* de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, qui pourrait alors conférer des compétences transversales au Centre dont la création est envisagée [40-41].

---

[39] En ce sens : l'avis n° 40.691/AG donné le 11 juillet 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, § 11, *Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 51-2720/1, p. 90. Voir aussi l'avis n° 33.170/1 donné le 23 mai 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut de l'égalité des femmes et des hommes, *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1919/1, p. 18.

[40] Face à des problèmes comparables de compétences, une suggestion analogue a été faite dans plusieurs avis de la section de législation du Conseil d'État, notamment dans les avis suivants : n° 33.170/1 sur un avant-projet devenu la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut de l'égalité des femmes et des hommes (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1919/1, p. 19) ; n° 43.574/2 donné le 1er octobre 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 6 novembre 2008 modifiant le décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 relatif à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de formation professionnelle, § 25.2 (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2008-2009, n° 842/1) ; n° 44.710/2 donné le 7 juillet 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, observation I, E (*ibid.*, n° 842/1) ; n° 44.742/4 donné le 9 juillet 2008 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2008-2009, n° 601/1, observation n° 3 sur les articles 36 et 37, p. 116). Cette suggestion est réitérée dans un avis n° 48.858/AG donné ce jour par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur une proposition de loi créant une Commission fédérale sur les droits de l'homme (*Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-418/1) (observation n° 8).

[41] La question se pose de savoir si un tel accord de coopération pourrait être conclu directement par les parlements concernés. Réexaminant cette question, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État considère, même s'il est souhaitable, dans un souci de sécurité juridique et pour prévenir toute controverse, que le législateur spécial complète l'article 92*bis* de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 en donnant expressément aux assemblées parlementaires le pouvoir de conclure entre elles des accords de coopération et en définisse le régime juridique, que la notion d'« autorité compétente » au sens du paragraphe 1er, alinéa 2, première phrase, de cette disposition est suffisamment large pour permettre aux Parlements de négocier et de conclure l'accord de coopération dont il vient d'être question, sans que ce soient nécessairement les gouvernements concernés qui agissent en ce sens. Il appartiendrait à chaque parlement d'organiser, chacun pour ce qui le concerne, les modalités de conclusion de pareil accord. Une fois conclu, il devrait être soumis à l'assentiment de chacune des branches du pouvoir législatif des niveaux de pouvoir qui seraient parties à l'accord, conformément à l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 2, deuxième et troisième phrases, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 (voir en ce sens l'avis n° 48.858/AG dont il est question dans la note précédente). Sur la possibilité pour les parlements de conclure directement des accords de coopération, voir notamment la proposition de loi spéciale modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises (*Doc. parl.*, Chambre, 2007-2008, n° 52-1263/1), spécialement son article 2, 1°, ses développements et le commentaire de l'article 2, 1° ; cette disposition proposée tend à compléter l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 par un alinéa 3 nouveau aux termes duquel « [l]es accords visés à l'alinéa 1er qui portent sur des matières relevant de la compétence des Chambres législatives fédérales et des Parlements de Communauté et de Région, sont conclus par les assemblées concernées. Les accords sont négociés, au nom des assemblées concernées, par leurs présidents respectifs » ; l'avis n° 44.784/AG donné le 1er juillet 2008 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur la proposition précitée n'a soulevé aucune objection à cette possibilité de conclusion d'accords de coopération entre assemblées pour ce qui concerne leurs prérogatives propres (*ibid.*, n° 52-1263/2).

11. L'article 6, alinéa 2, point 2, de la proposition, qui oblige le Roi à « garantir la collaboration des Communautés et des Régions » lorsqu'il arrête « la structure du Centre », mérite un examen spécifique.

En raison de l'autonomie de chaque niveau de pouvoir, cette disposition n'est pas admissible si la collaboration qu'elle envisage est imposée unilatéralement et d'une manière telle que les entités fédérées seraient tenues de participer au fonctionnement du Centre et que leur éventuelle abstention mettrait en cause la validité des actes posés par celui-ci [42] ; le mot « garantir » utilisé par la disposition à l'examen est peu compatible avec pareille lecture.

Cette difficulté peut être levée par l'accord de coopération dont la conclusion vient d'être suggérée mais aussi si l'habilitation ainsi faite au Roi est mise en œuvre sur la base de l'article 92*ter* de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, aux termes duquel

> « [l]e Roi règle, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, pris de l'accord des Gouvernements compétents, la représentation des Communautés et des Régions, selon le cas, dans les organes de gestion ou de décision des institutions et organismes nationaux, notamment consultatifs et de contrôle, qu'Il désigne ».

C. La délégation conférée au Roi

12. L'article 6 de la proposition habilite le Roi à fixer le statut organique du Centre de promotion de la diversité linguistique.

En tout cas dans une matière qui, telle celle qui fait l'objet de la proposition, touche aux libertés publiques et relève en conséquence des prérogatives du pouvoir législatif, la loi doit énoncer les règles essentielles suivant lesquelles les principes qu'elle consacre seront réalisés. Ces règles doivent revêtir une précision suffisante pour que le texte permette de se rendre compte de la portée de la volonté du législateur. En l'occurrence, la loi doit fixer elle-même les règles essentielles relatives à la composition, au fonctionnement et au financement du Centre.

[42] Voir d'une manière générale l'avis n° 38.161/AG donné le 24 mars 2005 par l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur une proposition de loi modifiant la loi du 16 juillet 1973, en vue de scinder la Commission nationale permanente du Pacte culturel (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1572/2, n° 4, et les références citées). Voir aussi les avis suivants : n° 33.170/1 donné le 23 mai 2002 sur un avant-projet devenu la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut de l'égalité des femmes et des hommes (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1919/1, p. 18) ; n^os^ 39.847/VR et 39.848/VR du 8 février 2006 sur des propositions de loi portant création d'un Conseil consultatif fédéral des seniors et instituant un Comité consultatif fédéral pour le secteur des seniors (*Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-1027/3, n° 4.2.1, p. 3).

Comme l'a déjà rappelé la section de législation du Conseil d'État, « une délégation excessive au Roi ne devient pas pour autant admissible lorsque l'arrêté royal est soumis à la formalité de la délibération en Conseil des ministres », comme il est prévu en l'espèce [43].

13. La proposition doit être amendée sur ce point, ce qui permettra également d'énoncer les règles essentielles permettant d'assurer l'indépendance du Centre dont il est question, sans autre précision ni garantie d'effectivité, à l'article 4, alinéa 1er, de la proposition.

---

[43] Avis n° 41.360/4 du 23 octobre 2006 sur un avant-projet devenu la loi du 22 janvier 2007 modifiant la loi du 5 juin 1972 sur la sécurité des navires et la loi du 30 juillet 1926 instituant un conseil d'enquête maritime (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, n° 2746/1).

Strekking van het voorstel

1. Het wetsvoorstel strekt ertoe "[b]ij [de] Federale Overheidsdienst Kanselarij van de Eerste Minister (…) een Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid" op te richten, dat rechtspersoonlijkheid heeft [1].

De taken van dit Centrum, die nader omschreven worden in artikel 3, luiden als volgt :

- "het bestrijden van elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van taalcriteria";

- "de kennis van de andere talen te stimuleren, alsook de verschillen in cultuur en taal te valoriseren";

- "het overleg en de dialoog te ontwikkelen tussen alle overheidsactoren en private actoren die betrokken zijn bij het opvang- en integratiebeleid van de immigranten, op voorwaarde dat zijn taak zulks rechtvaardigt" [2].

Het Centrum "voert zijn opdracht uit in een geest van dialoog en van samenwerking met de verenigingen, instituten, organen en diensten die, geheel of gedeeltelijk, dezelfde opdracht uitvoeren of rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van deze opdracht" [3].

Het is "onafhankelijk in de uitoefening van zijn bevoegdheden. Het Centrum is bevoegd :

1. om alle studies en onderzoeken uit te voeren die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van zijn opdracht;

2. om adviezen en aanbevelingen te richten tot de overheid ter verbetering van de reglementering, met toepassing van artikel 3;

3. om aanbevelingen te richten tot de overheid dan wel privépersonen of privé-instellingen naar aanleiding van de resultaten van de in punt 1 vermelde studies en onderzoeken;

4. om binnen de perken van zijn opdracht bepaald bij artikel 3, hulp te verlenen aan eenieder die om raad vraagt in verband met de omvang van zijn rechten en verplichtingen; die hulp bestaat in het verstrekken van inlichtingen en raadgevingen aan de betrokkene over de middelen die hij kan aanwenden om zijn rechten te doen gelden;

---

[1] Artikel 2 van het voorstel.

[2] Artikel 3 van het voorstel.

[3] *Ibid.*

5. om binnen de perken van zijn opdracht bepaald bij artikel 3, klachten te ontvangen, te behandelen en elke bemiddelingsopdracht uit te voeren die het nuttig acht, onverminderd de bevoegdheden van de federale ombudsmannen;

6. om in rechte op te treden in alle rechtsgeschillen waartoe de toepassing van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie aanleiding kan geven;

7. om, in het kader van zijn opdrachten, instellingen, organisaties en rechtshulpverleners te ondersteunen en te begeleiden;

8. om, in het kader van zijn opdracht, alle nodige informatie en documentatie aan te leggen en te verstrekken;

9. om elke door het even welke overheid gegeven andere opdracht ter bevordering van de taalverscheidenheid, te vervullen;

10. om statistische gegevens en uit de rechtspraak voortvloeiende beslissingen die nuttig zijn voor de evaluatie van de toepassing van de voormelde wet van 10 mei 2007 in te winnen en bekend te maken, zonder dat de betrokken partijen kunnen worden geïdentificeerd;

11. om de bevoegde overheid te vragen, wanneer feiten voorhanden zijn die wijzen op een vermoeden van discriminatie bedoeld in de voormelde wet van 10 mei 2007,

a. de nodige stappen te doen om het knelpunt te verhelpen;

b. op de hoogte te worden gehouden van de genomen maatregelen en van de behaalde resultaten" [4].

Artikel 5 bepaalt :

"De bevoegde ministers en staatssecretarissen stellen het Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid de informatie ter beschikking die vereist is voor het volbrengen van zijn opdrachten.

De minister van Justitie stelt het Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid jaarlijks in kennis van de gerechtelijke statistieken die verband houden met de toepassing van de voormelde wet van 10 mei 2007, evenals de gerechtelijke beslissingen die werden genomen met toepassing van deze wet, zonder dat de betrokken partijen kunnen worden geïdentificeerd".

Datzelfde artikel bepaalt voorts :

"Het Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid kan het advies inwinnen van de gemeenschappen, de gewesten, de provinciale en de lokale overheden en van elke andere openbare instelling als dit nuttig blijkt voor de uitvoering van zijn opdracht".

[4] Artikel 4 van het voorstel.

Artikel 6 van het voorstel strekt ertoe om aan de Koning de taak te delegeren om "bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, het organiek statuut van het Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid" vast te stellen, een statuut dat onder andere bepaalt :

> "1. de structuur van het Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid zodat de in artikel 3 bedoelde diverse taken optimaal georganiseerd kunnen worden en de medewerking van de Gemeenschappen en Gewesten gewaarborgd wordt;
>
> 2. de nadere aanwijzingsregels voor zijn leden;
>
> 3. het statuut van zijn medewerkers;
>
> 4. de nadere financieringsregels".

Tot slot brengt het Centrum elk jaar "aan de Eerste Minister verslag uit over zijn opdracht. Deze bezorgt de Kamer van volksvertegenwoordigers een afschrift van dat verslag" [5].

II. Algemene opmerkingen

A. Juridisch kader naar Europees en naar intern recht

2. Het voorstel strekt er onder meer toe om, zoals wordt gesteld in de toelichting, de Belgische wetgeving inzake de strijd tegen discriminatie aan te vullen die onder meer is aangenomen met het oog op de omzetting van richtlijn 2000/78/EG van de Raad van de Europese Unie van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep.

Volgens de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, die reeds tot doel had te voorzien in de omzetting van deze richtlijn [6], is de "taal" een van de "beschermde criteria", dat wil zeggen een criterium op basis waarvan een onderscheid in beginsel verboden is en bijgevolg discriminatie [7] oplevert in de sectoren die tot de werkingssfeer van de wet behoren [8].

---

[5] Artikel 7 van het voorstel.

[6] Artikel 2 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie.

[7] Artikel 4, 4°, en 6° tot 9°, van de voornoemde wet van 10 mei 2007, *juncto* titel II van de wet.

[8] De artikelen 5 en 6 van de voornoemde wet van 10 mei 2007.

De voornoemde richtlijn 2000/78/EG heeft tevens aanleiding gegeven tot decreten en ordonnanties die met het oog op haar omzetting zijn aangenomen door de deelentiteiten [9].

Op te merken valt evenwel dat deze richtlijn, in tegenstelling tot bijvoorbeeld artikel 14 van het Europees Verdrag van de rechten van de mens, de taal niet beschouwt als een van de beschermde criteria. De richtlijn legt evenmin de verplichting op om een centrum op te richten zoals datgene waarvan sprake is in het voorliggende voorstel. Dit betekent niet dat het de wetgever verboden is een aanvullend initiatief in die zin te nemen in het interne recht.

3. De wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding en de voornoemde wet van 10 mei 2007 dragen het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding weliswaar verscheidene taken op die onder meer tot doel hebben bij te dragen tot de doelmatigheid van deze wetgeving, maar niet de opdracht van "het bevorderen van de gelijkheid van kansen en het bestrijden van elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van" de taal [10].

[9] Zie inzonderheid de volgende decreten en ordonnanties : het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 17 mei 2004 betreffende de garantie van een gelijke behandeling op de arbeidsmarkt; het decreet van de Franse Gemeenschap van 19 mei 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling; het decreet van het Waals Gewest van 27 mei 2004 betreffende de gelijke behandeling inzake tewerkstelling en beroepsopleiding; het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 22 maart 2007 betreffende de gelijkheid van behandeling van personen in de beroepsopleiding; het decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid; de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 4 september 2008 betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling op het vlak van de tewerkstelling; de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 4 september 2008 ter bevordering van diversiteit en ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt; het decreet van het Waals Gewest van 6 november 2008 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie; het decreet van de Franse Gemeenschap van 12 december 2008 betreffende de bestrijding van sommige vormen van discriminatie; het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 9 juli 2010 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling.

[10] Volgens artikel 2 van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding maakt de taal immers geen deel uit van de criteria van discriminatie waarvoor het Centrum bevoegd zou zijn.

In dit verband bepaalt artikel 29, § 2, van de voornoemde wet van 10 mei 2007 het volgende :

" De Koning wijst het orgaan aan dat bevoegd is voor discriminatie op grond van taal".

Aan deze bepaling is tot op heden geen uitvoering gegeven.

4. Voorts bepalen noch de voornoemde wet van 15 februari 1993, noch de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen dat het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding belast is met de tenuitvoerlegging van de laatstgenoemde wet; deze taak wordt bij de wet van 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen toevertrouwd aan het gelijknamige Instituut [11].

5. Aangezien de onderzochte bepaling onder meer ertoe strekt een eind te maken aan de situatie waarin het ontbreekt aan een instelling die specifiek belast wordt met de bestrijding van discriminatie op grond van de taal, dient artikel 29, § 2, van de voornoemde wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie aldus te worden gewijzigd dat wordt verwezen naar de bepalingen van de voorliggende voorgestelde wet, onder voorbehoud van de opmerkingen hierna.

Tevens moet worden vermeden dat de bevoegdheid van het Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid zich eveneens uitstrekt tot de bestrijding van discriminatie gegrond op andere criteria dan de taal, inzonderheid op die waarvoor het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding bevoegd is. Deze opmerking geldt voor verscheidene bepalingen van het voorstel die, doordat ze een algemene verwijzing naar de voornoemde wet van 10 mei 2007 bevatten, ertoe strekken bepaalde vormen van discriminatie te bestrijden [12].

[11] De artikelen 5, 4°, 9, § 2, 21, § 2, eerste lid, 22, § 3, 24, 25, § 1, eerste lid, 33, §§ 1 en 2, 1°, 34 en 36 van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen en artikel 4, eerste lid, 6° van de wet van 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen.

[12] De artikelen 4, tweede lid, punten 6, 10 en 11, en 5, tweede lid, van het voorstel.

B. Bevoegdheid van de federale overheid

6. De rechten van de mens en de bestrijding van vormen van discriminatie, die daarvan wezenlijk deel uitmaakt, vormen geen zelfstandige aangelegenheid, maar ressorteren onder de federale overheid of onder de deelentiteiten, naargelang van de uitgeoefende bevoegdheid [13] : de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft meermaals, waaronder in haar advies nr. 40.691/AV van 11 juli 2006 omtrent een voorontwerp dat de voornoemde wet van 10 mei 2007 is geworden, opgemerkt :

> "Zowel het Arbitragehof, als de Raad van State, afdeling wetgeving, hebben geoordeeld dat het elke wetgever, binnen de eigen bevoegdheidssfeer, toekomt om door hogere rechtsnormen [14] omschreven grondrechten met betrekking tot de hem toevertrouwde aangelegenheden te concretiseren" [15].

[13] S. Van Drooghenbroeck en J. Velaers, "La répartition des compétences dans la lutte contre la discrimination", *in* C. Bayart, S. Sottiaux en S. Van Drooghenbroeck (uitg.), *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Brussel, La Charte, 2008, 101-127; J. Sautois en V. van der Plancke, "Extension du domaine de la lutte contre les discriminations. Les nouvelles normes en Communauté française, en Région wallonne et en Région bruxelloise", *in* C. Bayart, S. Sottiaux en S. Van Drooghenbroeck (uitg.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination*, Brussel, La Charte, 2010, 161-168; D. Cuypers, "De nieuwe Vlaamse antidiscriminatiewetgeving", *in* C. Bayart, S. Sottiaux en S. Van Drooghenbroeck (uitg.), *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination, op. cit.*, 197-202.

[14] *Voetnoot 18 in het geciteerde advies* : " Arbitragehof, nr. 54/96, 3 oktober 1996, B.9; Arbitragehof, nr. 124/99, 25 november 1999, B.4.4; Arbitragehof, nr. 124/2000, 29 november 2000, B.4.2; voor adviezen van de Raad van State, zie onder meer advies 25.131/VR van 18 november en 13 mei 1997 over een voorstel van decreet "houdende regeling van het recht op vrije nieuwsgaring en de uitzending van korte berichten door de omroepen" (*Parl. St.*, Vl. P., B.Z. 1995, nr. 82/2); advies 28.197/1 over een voorontwerp van wet, dat heeft geleid tot de wet van 7 mei 1999, "op de gelijke behandeling van mannen en vrouwen ten aanzien van de arbeidsvoorwaarden, de toegang tot het arbeidsproces, de beroepsopleiding en de promotiekansen, de toegang tot een zelfstandig beroep en de aanvullende regelingen voor sociale zekerheid" (*Gedr. St.* Kamer, 1998-1999, nrs. 2057/1 et 2058/1); advies 30.462/2, gegeven op 16 november 2000 over een voorontwerp, dat heeft geleid tot de wet van 25 februari 2003, "ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding" (*Gedr. St.* Senaat 1998-1999, nr. 1341/1); advies 40.469/VR gegeven op 22 juni 2006 over een voorontwerp van wet "houdende toelating van de assistentiehonden tot de voor het publiek toegankelijke plaatsen" en samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Vlaamse gemeenschap, het Waals Gewest, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie "betreffende de toegang van assistentiehonden tot de voor het publiek toegankelijke plaatsen"; adviezen 40.620/VR en 40.621/VR gegeven op dezelfde datum over een voorontwerp van decreet van het Waals Gewest "relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public" en een voorontwerp van decreet "relatif à l'accessibilité aux personnes handicapées accompagnées de chiens d'assistance des établissements et installations destinés au public dans les matières réglées en vertu de l'article 138 de la Constitution".

[15] Advies nr. 40.691/AV van 11 juli 2006 omtrent een voorontwerp dat geworden is de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/1, punt 8.1, 84-86.

Op 23 mei 2002 reeds had de Raad van State in een advies nr. 33.170/1 omtrent een voorontwerp dat geworden is de voornoemde wet van 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, het volgende opgemerkt :

> "… worden grondrechten, zoals de gelijkheid tussen vrouwen en mannen, echter niet als op zich staande aangelegenheden beschouwd, maar volgen zij op bevoegdheidsrechtelijk vlak de aangelegenheden waarin zij verwerkelijkt dienen te worden. Derhalve dient elke wetgever, binnen de eigen bevoegdheidssfeer, regels vast te stellen, zelfs al worden daarmee rechten erkend die zo fundamenteel geacht worden dat zij als grondrechten te beschouwen zijn. Hierbij mogen zij evenwel geen afbreuk doen aan de bevoegdheden van andere overheden" [16].

7. Zo ook moeten buiten iedere context die verband houdt met de fundamentele rechten en de vrijheden, wanneer een beleidsniveau een instelling opricht die belast wordt met opdrachten die stimulerende maatregelen omvatten in een bepaald aantal aangelegenheden en het aldus de doelmatigheid van de in dat kader gevoerde beleidslijnen wil concretiseren, deze opdrachten behoren tot de bevoegdheid van dit beleidsniveau.

8. Het voorliggende wetsvoorstel bevat bepalingen :

1°) waarvan sommige de werkingssfeer van het wetsvoorstel beogen te beperken tot de federale aangelegenheden, zoals :

- de oprichting, bij de "Federale Overheidsdienst Kanselarij van de Eerste Minister", van het Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid [17];

- de bevoegdheden, toevertrouwd aan "de bevoegde ministers en staatssecretarissen", om aan het Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid "de informatie ter beschikking (te stellen) die vereist is voor het volbrengen van zijn opdrachten", uitgaande van de veronderstelling dat het leden van de federale regering betreft, en de verplichting voor de minister van Justitie om aan het Centrum diverse gegevens mee te delen die verband houden met de voornoemde wet van 10 mei 2007 [18];

---

[16] Advies nr. 33.170/1 omtrent een voorontwerp dat geworden is de wet van 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2001-2002, nr. 50-1919/1, 16 en 17.

[17] Artikel 2 van het voorstel.

[18] Artikel 5, eerste en tweede lid, van het voorstel.

- de bevoegdheid verleend aan de Koning om het organiek statuut van het Centrum vast te stellen [19];

- de omstandigheid dat het jaarverslag van het Centrum bestemd is voor de Eerste Minister en de Kamer van volksvertegenwoordigers;

2°) terwijl andere bepalingen in dermate algemene bewoordingen zijn geformuleerd dat ze toepassing kunnen vinden in aangelegenheden die niet noodzakelijk beperkt zijn tot die welke onder de federale overheid ressorteren, zoals :

- de omstandigheid dat de bevoegdheid van het Centrum ook de "opdracht het bestrijden van elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van taalcriteria" omvat [20];

- de omstandigheid dat aan het Centrum "de taak (om) aan te sporen tot het aanleren van andere talen en tot de valorisatie van de verschillen in cultuur en taal" wordt toevertrouwd, welke aangelegenheden, ofschoon niet kan worden uitgesloten dat sommige aspecten ervan ook met federale bevoegdheden verband kunnen houden, hoofdzakelijk gemeenschapsbevoegdheden betreffen, zoals bijvoorbeeld de culturele bevoegdheden inzake de bescherming en de luister van de taal, de musea en de andere wetenschappelijk-culturele instellingen, de bibliotheken, discotheken en soortgelijke diensten, de radio-omroep en de televisie, de permanente opvoeding en de culturele animatie [21], het onderwijs [22] of het wetenschappelijk onderzoek in het verlengde van hun bevoegdheden [23-24] (in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad is de federale overheid evenwel nog steeds bevoegd voor de aangelegenheden die onder de zogeheten "biculturele" sector ressorteren, dat wil zeggen de aangelegenheden die niet de

---

[19] Artikel 6 van het voorstel. Zie evenwel opmerking 11 wat betreft de verplichting, bij artikel 6, tweede lid, punt 1, van het voorstel opgelegd aan de Koning, om "de medewerking van de Gemeenschappen en Gewesten (te waarborgen)" bij het bepalen van "de structuur van het Centrum".

[20] Artikel 3, eerste lid, van het voorstel.

[21] De artikelen 127, § 1, eerste lid, 1°, en tweede lid, en 130, eerste lid, 1°, en tweede lid, van de Grondwet; artikel 4, 1°, 4°, 5°, 6° en 8°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen; artikel 4, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

[22] De artikelen 127, § 1, eerste lid, 2°, en 130, eerste lid, 3°, van de Grondwet.

[23] Artikel 6*bis*, § 1, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980; artikel 5, § 1, van de wet van 31 december 1983 tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap.

[24] Er kan niet worden uitgesloten dat de taken van het Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid, doordat ze dermate ruim worden gedefinieerd, sommige gewestbevoegdheden overlappen.

instellingen betreffen die er gevestigd zijn en "die, wegens hun activiteiten moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de ene of de andere gemeenschap" [25]);

- de aan het Centrum verleende bevoegdheid om "adviezen en aanbevelingen te richten tot de overheid ter verbetering van de reglementering, met toepassing van artikel 3" [26] of om "aanbevelingen te richten tot de overheid dan wel privépersonen of privé-instellingen naar aanleiding van de resultaten van de in punt 1 vermelde studies en onderzoeken" [27], zonder dat die "overheid" of die "reglementering" beperkt zijn tot het federale niveau;

- de aan het Centrum verleende machtiging om "binnen de perken van zijn opdracht bepaald bij artikel 3, hulp te verlenen aan eenieder die om raad vraagt in verband met de omvang van zijn rechten en verplichtingen; die hulp bestaat in het verstrekken van inlichtingen en raadgevingen aan de betrokkene over de middelen die hij kan aanwenden om zijn rechten te doen gelden" [28], terwijl die "rechten en verplichtingen" niet-federale aangelegenheden kunnen betreffen en artikel 3 zich niet volledig beperkt tot federale aangelegenheden [29], zoals hiervoor en hierna wordt uiteengezet;

- de ruime opdracht van bemiddeling toevertrouwd aan het Centrum [30], waarbij de grenzen gesteld met betrekking tot "zijn opdracht bepaald bij artikel 3" ontoereikend zijn om de hierboven aangehaalde redenen;

- het verband gelegd met de te ruim omschreven opdrachten van het Centrum en diens bevoegdheid om "in het kader van zijn opdracht, alle nodige informatie en documentatie aan te leggen en te verstrekken" [31];

---

[25] Artikel 127, § 2, van de Grondwet.

[26] Artikel 4, tweede lid, punt 2, van het voorstel.

[27] Artikel 4, tweede lid, punt 3, van het voorstel. Punt 1 van artikel 4, tweede lid, betreft de volgende algemene opdracht van het Centrum : "alle studies en onderzoeken uit te voeren die noodzakelijk zijn voor de verwezenlijking van zijn opdracht".

[28] Artikel 4, tweede lid, punt 4, van het voorstel.

[29] Het begrip "hulp" kan overigens een op zich staande aangelegenheid vormen, zoals blijkt uit het feit dat artikel 5, § 1, II, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 in principe aan de gemeenschappen de bevoegdheid inzake de "bijstand aan personen" opdraagt.

[30] Artikel 4, tweede lid, punt 5, van het voorstel.

[31] Artikel 4, tweede lid, punt 8, van het voorstel.

- de mogelijkheid om "elke door het even welke overheid gegeven andere opdracht ter bevordering van de taalverscheidenheid, te vervullen" [32];

3°) en nog andere bepalingen die duidelijk de bevoegdheden van andere beleidsniveaus overlappen, zoals de toewijzing, aan het Centrum, van de opdracht om "het overleg en de dialoog te ontwikkelen tussen alle overheidsactoren en private actoren die betrokken zijn bij het opvang- en integratiebeleid van de immigranten" [33], met dien verstande dat "het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen" naar luid van artikel 5, § 1, II, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen uitdrukkelijk een gemeenschapsbevoegdheid is [34].

De mogelijkheid voor het Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid om "het advies (in te winnen) van de gemeenschappen, de gewesten (…) en van elke andere openbare instelling als dit nuttig blijkt voor de uitvoering van zijn opdracht" [35], daaronder begrepen de instellingen van gemeenschappen en gewesten, doet op zich echter geen problemen rijzen aangezien deze beleidsniveaus en de instellingen die eronder ressorteren niet hoeven deel te nemen aan de werking van het Centrum en hun eventuele verzuim geen afbreuk zou doen aan de geldigheid van de door het Centrum gestelde handelingen, zodat de autonomie van ieder beleidsniveau aldus gevrijwaard blijft [36].

9. Niet alleen moeten de in punt 3° genoemde bevoegdheden van het Centrum uit de tekst worden verwijderd op de grond dat ze kennelijk buiten de federale werkingssfeer vallen, maar ook de onduidelijkheden met betrekking tot de werkingssfeer *ratione materiae* van het voorstel, die hierboven in punt 2° zijn vermeld, moeten worden weggewerkt. Gelezen

---

[32] Artikel 4, tweede lid, punt 9, van het voorstel. Zie ook de kritiek geformuleerd hierboven in punt 2°, tweede streepje.

[33] Artikel 3, derde lid, van het voorstel.

[34] Naar luid van artikel 5, § 1, II, 2°, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn belangrijke aspecten van de bijstand die onder meer voor de inwijkelingen is bestemd, weliswaar een federale bevoegdheid gebleven, maar dan moet de toewijzing van deze opdracht aan het Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid in zulke bewoordingen worden gesteld.

[35] Artikel 5, derde lid, van het voorstel.

[36] Zie algemeen beschouwd advies nr. 38.161/AV, dat op 24 maart 2005 door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State verstrekt is over een voorstel van wet tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 met het oog op de splitsing van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie (*Parl.St.* Kamer 2004-2005, nr. 1572/2, nr. 4, en de aangehaalde verwijzingen). Zie ook de volgende adviezen : nr. 33.170/1 over een voorontwerp dat geworden is de wet van 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (*Parl.St.* Kamer 2001-2002, nr. 50-1919/1, 18); nrs. 39.847/VR en 39.848/VR, op 8 februari 2006 verstrekt over wetsvoorstellen tot oprichting van een Federale Adviesraad voor Senioren en van een Federale Adviesraad voor de sector van de senioren (*Parl.St.* Senaat 2005-2006, nr. 3-1027/3, nr. 4.2.1, 3).

in samenhang met de bepalingen genoemd in punt 2° doen ook de bepalingen genoemd in punt 1° problemen rijzen, in zoverre ze ertoe strekken aan federale instanties bevoegdheden ten aanzien van een instelling te verlenen die - zij het gedeeltelijk - de bevoegdheden van de deelentiteiten overlappen.

Het komt immers niet aan de federale wetgever toe om een instelling die zich, zij het gedeeltelijk, zou mengen in de bevoegdheden van de deelentiteiten, op te richten en de werkwijze ervan te organiseren.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft weliswaar aanvaard dat een beleidsniveau adviesorganen kan oprichten die niet volledig passen binnen zijn bevoegdheden, inzonderheid met betrekking tot "aspecten die minstens raakvlakken vertonen met de (…) bevoegdheid" van een ander beleidsniveau, doch met dien verstande dat in dat geval moeilijk abstractie zal kunnen worden gemaakt van het ter zake door de gemeenschappen gevoerde beleid [37] : "door het verlenen van een advies wordt immers geen normatieve bevoegdheid uitgeoefend, terwijl het voor het uitoefenen van de bevoegdheden van de overheid die het adviesorgaan heeft ingesteld, nuttig kan zijn om voorgelicht te worden omtrent bepaalde aspecten van aangelegenheden waarvoor weliswaar andere overheden bevoegd zijn, maar die toch verband houden met aangelegenheden of aspecten van aangelegenheden waarvoor die overheid wel bevoegd is" [38].

In het onderhavige geval zou het Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid een veel ruimere bevoegdheid hebben, die niet alleen invloed zou hebben op de uitoefening van federale bevoegdheden, maar ook op die van de bevoegdheden van de deelentiteiten. Het voorstel doet in zijn huidige lezing afbreuk aan de autonomie van de deelentiteiten.

10. Deze problemen kunnen niet worden opgelost door aan de tekst een verzoenende interpretatie te geven, namelijk door de werkingssfeer ervan uitsluitend te beperken tot de federale aangelegenheden. Een zodanige handelwijze lijkt, wat een aantal bepalingen betreft, niet alleen moeilijk bestaanbaar met de voorgestelde tekst, maar zou bovendien de rechtszekerheid schaden [39].

---

[37] Advies nrs. 39.847/VR en 39.848/VR, op 8 februari 2006 verstrekt over wetsvoorstellen tot oprichting van een Federale Adviesraad voor Senioren en van een Federale Adviesraad voor de sector van de senioren (*Parl.St.* Senaat 2005-2006, nr. 3-1027/3, 2).

[38] *Ibid.*

[39] In die zin : advies nr. 40.691/AV, op 11 juli 2006 verstrekt over een voorontwerp dat is geworden de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, punt 11, *Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 51-2720/1, 90. Zie ook advies nr. 33.170/1 van 23 mei 2002 omtrent een voorontwerp dat geworden is de wet van 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, *Parl.St.* Kamer 2001-2002, nr. 50-1919/1, 18.

Die problemen kunnen dan ook op twee manieren worden opgelost :

- ofwel wordt het voorstel aldus geamendeerd dat de strekking ervan beperkt wordt tot de enkele federale aangelegenheden;

- ofwel komt in de plaats van het voorstel een samenwerkingsakkoord dat door de bevoegde instanties van alle beleidsniveaus wordt gesloten op basis van artikel 92*bis* van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 en waarbij alsdan transversale bevoegdheden kunnen worden overgedragen aan het op te richten Centrum [40-41].

---

[40] Met betrekking tot vergelijkbare bevoegdheidsproblemen is in verscheidene adviezen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State een soortgelijke suggestie gemaakt, o.m. in de volgende adviezen : nr. 33.170/1, omtrent een voorontwerp dat geworden is de wet van 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (*Parl.St.* Kamer 2001-2002, nr. 50-1919/1, 19); nr. 43.574/2, op 1 oktober 2007 gegeven omtrent een voorontwerp dat is geworden het decreet van 6 november 2008 tot wijziging van het decreet van het Waals Gewest van 27 mei 2004 betreffende de gelijke behandeling inzake tewerkstelling en beroepsopleiding, punt 25.2 (*Parl.St.* W.P. 2008-2009, nr. 842/1); nr. 44.710/2, op 7 juli 2008 gegeven omtrent een voorontwerp dat is geworden het decreet van het Waals Gewest van 6 november 2008 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, opmerking I, E (*ibid.*, nr. 842/1); nr. 44.742/4, op 9 juli 2008 gegeven omtrent een voorontwerp dat is geworden het decreet van de Franse Gemeenschap van 12 december 2008 betreffende de bestrijding van sommige vormen van discriminatie (*Parl. St.* P.Fr.G. 2008-2009, nr. 601/1, opmerking nr. 3 inzake de artikelen 36 en 37, 116). Deze suggestie wordt eveneens gedaan in advies 48.858/AV, heden door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State gegeven omtrent een voorstel van wet tot instelling van een Federale Mensenrechtencommissie (*Parl. St.* Kamer 2010-2011, nr. 53-418/1) (opmerking nr. 8).

[41] De vraag rijst of een zodanig samenwerkingsakkoord rechtstreeks door de betrokken parlementen kan worden gesloten. De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft deze kwestie opnieuw onderzocht en heeft daarbij geoordeeld dat het weliswaar wenselijk is dat met het oog op de rechtszekerheid en om iedere controverse te voorkomen artikel 92*bis* van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aldus wordt aangevuld dat de parlementaire vergaderingen uitdrukkelijk bevoegd worden om onderling samenwerkingsakkoorden te sluiten en dat de juridische regeling ervan wordt vastgelegd, maar dat het begrip "bevoegde overheid" in de zin van paragraaf 1, tweede lid, eerste zin, van deze bepaling voldoende ruimte biedt aan de parlementen om over het voornoemde samenwerkingsakkoord te onderhandelen en om het te sluiten, zonder dat zulks noodzakelijkerwijs door de betrokken regeringen dient te geschieden. Het zou dan aan ieder parlement toekomen om, ieder wat hem betreft, de werkwijze voor het sluiten van een zodanig akkoord vast te leggen. Zodra het akkoord gesloten is, behoort het aan iedere tak van de wetgevende macht van de beleidsniveaus die zich bij het akkoord aansluiten, te worden voorgelegd overeenkomstig artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, tweede en derde zin, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 (zie in die zin advies nr. 48.858/AV, waarnaar is verwezen in de voorgaande voetnoot). Zie, wat betreft de mogelijkheid voor de parlementen om rechtstreeks samenwerkingsakkoorden te sluiten, inzonderheid het voorstel van bijzondere wet tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen (*Parl.St.* Kamer 2007-2008, nr. 52-1263/1), inzonderheid artikel 2, 1°, de toelichting en de commentaar op artikel 2, 1°); de voorgestelde bepaling strekt ertoe 92*bis*, § 1, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan te vullen met een nieuw derde lid, luidende: "Akkoorden als bedoeld in het eerste lid die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor de federale Wetgevende Kamers en de Gemeenschaps- en Gewestparlementen bevoegd zijn, worden gesloten door de betrokken assemblees. Over de akkoorden wordt namens de betrokken assemblees onderhandeld door hun respectieve voorzitters"; in advies nr. 44.784/AV, door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 1 juli 2008 gegeven omtrent het voornoemde voorstel, wordt geen enkel bezwaar gemaakt ten aanzien van deze mogelijkheid van de vergaderingen om onderling samenwerkingsakkoorden te sluiten met betrekking tot hun eigen prerogatieven (*ibid.*, nr. 52-1263/2).

11. Artikel 6, tweede lid, punt 2, van het voorstel, dat voorschrijft dat de Koning, wanneer hij "de structuur van het Centrum" bepaalt, "de medewerking van de Gemeenschappen en Gewesten (moet waarborgen)", dient nader te worden onderzocht.

Vanwege de autonomie van ieder beleidsniveau kan deze bepaling niet worden aanvaard indien de daarin voorgestelde medewerking eenzijdig wordt opgelegd, en op zulke wijze dat de deelentiteiten moeten deelnemen aan de werking van het Centrum en ze, indien ze dat zouden nalaten, de geldigheid van de door het Centrum gestelde handelingen zouden aantasten[42]; het in de onderzochte bepaling gebruikte woord "waarborgen" is weinig bestaanbaar met een zodanige lezing.

Dit probleem kan worden opgelost door het sluiten van een samenwerkingsakkoord, zoals hierboven is voorgesteld, maar ook door aan de aldus aan de Koning verleende machtiging uitvoering te verlenen op basis van artikel 92*ter*, eerste lid, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, luidende :

> "Bij in Ministerraad overlegd koninklijk besluit, genomen na akkoord van de bevoegde Regeringen, regelt de Koning de vertegenwoordiging van de Gemeenschappen en de Gewesten, naargelang van het geval, in de beheers- of beslissingsorganen van de nationale instellingen en organismen, onder meer met een adviserende en controlerende taak, die Hij aanduidt".

C. De delegatie verleend aan de Koning

12. Artikel 6 van het voorstel machtigt de Koning om het organiek statuut van het Centrum ter bevordering van de taalverscheidenheid te bepalen.

In een aangelegenheid die verband houdt met de openbare vrijheden en bijgevolg tot de prerogatieven van de wetgevende macht behoort, zoals de aangelegenheid waarvan sprake is in het onderzochte voorstel, moet de wet in ieder geval de essentiële regels voorschrijven volgens welke de erin vastgelegde beginselen moeten worden gerealiseerd. Die regels moeten voldoende nauwkeurig zijn zodat uit de tekst kan worden opgemaakt wat de bedoeling is van de wetgever. De wet moet in het onderhavige geval zelf de essentiële regels bevatten met betrekking tot de samenstelling, de werking en de financiering van het Centrum.

---

[42] Zie, in het algemeen, advies nr. 38.161/AV, door de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 24 maart 2005 gegeven omtrent een voorstel van wet tot wijziging van de wet van 16 juli 1973 met het oog op de splitsing van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie (*Parl. St.* Kamer 2004-2005, nr. 1572/2, nr. 4, en de aangehaalde verwijzingen). Zie eveneens de volgende adviezen : nr. 33.170/1 van 23 mei 2002 omtrent een voorontwerp dat geworden is de wet van 16 december 2002 houdende oprichting van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen (*Parl.St.* Kamer 2001-2002, nr. 50-1919/1, 18); nrs. 39.847/VR en 39.848/VR, op 8 februari 2006 verstrekt over wetsvoorstellen tot oprichting van een Federale Adviesraad voor Senioren en van een Federale Adviesraad voor de sector van de senioren (*Parl.St.* Senaat 2005-2006, nr. 3-1027/3, nr. 4.2.1, 3).

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in dit verband reeds erop gewezen "dat een te grote opdracht van bevoegdheid aan de Koning niet noodzakelijk aanvaardbaar wordt door het koninklijk besluit te onderwerpen aan het vormvereiste van het overleg in de Ministerraad", zoals in dezen het geval is [43].

13. Het voorstel moet op dit punt worden gewijzigd, waarbij tevens van de gelegenheid gebruik kan worden gemaakt om de essentiële regels voor te schrijven die de onafhankelijkheid van het Centrum moeten waarborgen, welke onafhankelijkheid wordt bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het voorstel, zonder nadere precisering of garantie van effectiviteit.

---

[43] Advies nr. 41.360/4 van 23 oktober 2006 over een voorontwerp dat is geworden de wet van 22 januari 2007 tot wijziging van de wet van 5 juni 1972 op de veiligheid der schepen en van de wet van 30 juli 1926 tot instelling van een onderzoeksraad voor de scheepvaart (*Parl.St.* Kamer 2006-2007, nr. 2746/1).

L'assemblée générale de la section de législation était composée de		De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving was samengesteld uit
Messieurs de Heren	R. ANDERSEN,	premier président du Conseil d'État, eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, P. LEMMENS, P. LIENARDY,	présidents de chambre, kamervoorzitters,
	J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État, staatsraden,
Madame Mevrouw	M. BAGUET,	
Messieurs de Heren	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH, J. VELAERS,	
Mesdames de Dames	A. WEYEMBERGH,	assesseurs de la section de législation, assessoren van de afdeling Wetgeving,
	D. LANGBEEN,	greffier en chef, hoofdgriffier,
	A. BECKERS,	greffier, griffier.

Les rapports ont été présentés par MM. X. DELGRANGE, premier auditeur-chef de section, et W. PAS, premier auditeur.

De verslagen werden uitgebracht door de Heren X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, en W. PAS, eerste auditeur.

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

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer R. ANDERSEN.

LE GREFFIER EN CHEF –
DE HOOFDGRIFFIER

LE PREMIER PRESIDENT –
DE EERSTE VOORZITTER

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN