

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 51.327/4
DU 30 MAI 2012

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le 2 mai 2012, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « portant exécution de l'ordonnance du 4 septembre 2008 visant à assurer une politique de diversité au sein de la fonction publique bruxelloise », a donné l'avis suivant :

OBSERVATION GÉNÉRALE

Comme l'indique son intitulé, le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant exécution de l'ordonnance du 4 septembre 2008 visant à assurer une politique de diversité au sein de la fonction publique bruxelloise', vise à exécuter l'ordonnance du 4 septembre 2008 'visant à assurer une politique de diversité au sein de la fonction publique bruxelloise'.

Cette ordonnance comporte trois dispositions contenant des habilitations réglementaires :

L'article 3 qui dispose :

« Dans les limites des crédits budgétaires régionaux, le Gouvernement attribue un subside aux organismes publics tels que définis à l'article 2 afin de promouvoir la diversité au sein de ceux-ci. Ce subside est attribué aux organismes publics tels que définis à l'article 2 qui, au cours d'une année civile, engagent dans des emplois contractuels un minimum de 10 % de demandeurs d'emploi issus des quartiers dont le taux de chômage de la population est égal ou supérieur à la moyenne régionale.

Ce pourcentage minimal ainsi que le taux et la durée minimale de subsidiation y afférents sont déterminés par le Gouvernement dans les six mois de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ».

L'article 6 qui dispose :

« Les consultants en diversité de l'Office régional bruxellois de l'Emploi assistent le cas échéant aux entretiens d'embauche et aux délibérations du jury lors des recrutements au sein des administrations locales. Ils participent à l'élaboration et suivent l'exécution des plans de diversité au sein des administrations locales. Le Gouvernement arrête la liste complète de leurs missions ».

L'article 7 qui dispose :

« Des plans de diversité sont mis sur pied dans les administrations locales. Ils sont établis en concertation avec les délégations de travailleurs au sein des administrations locales dont le nombre de travailleurs est supérieur à 49. Le Gouvernement arrête le contenu et la procédure d'élaboration des plans de diversité dans les six mois de l'entrée en vigueur de la présente ordonnance ».

Les habilitations visées aux articles 3 et 7 devaient être exercées dans les six mois de l'entrée en vigueur de l'ordonnance, à savoir le 29 septembre 2008. La question se pose dès lors de savoir si plus de trois ans après l'échéance de ces délais, les délégations de l'ordonnance valent encore. En l'espèce, aucune indication expresse contraire n'apparaît ni dans les développements, ni dans les commentaires des articles de la proposition d'ordonnance. Par ailleurs, le législateur ordonnanciel n'a manifesté à ce jour aucune volonté

de remettre en cause le mécanisme organisé par cette ordonnance ¹. Dans ces conditions, le dépassement du délai initialement fixé au gouvernement ne suffit pas à faire disparaître l'obligation qui lui est faite de prendre les mesures d'exécution visées par ces deux dispositions. Il y a lieu, par conséquent, de considérer que les habilitations contenues dans les articles 3 et 7 restent valables.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ne ressort pas du dossier communiqué à la section de législation du Conseil d'État que l'avis de l'Inspecteur des Finances et l'accord du Ministre du Budget aient été sollicités ou obtenus.

L'auteur du projet veillera à l'accomplissement de ces formalités.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er} du préambule, il y a lieu de préciser les textes servant de fondement juridique à l'arrêté en projet.

L'alinéa 1^{er} sera donc rédigé ainsi :

« Vu l'ordonnance du 4 septembre 2008 visant à assurer une politique de diversité au sein de la fonction publique bruxelloise, articles 3, 6 et 7 ; ».

2. L'alinéa 2 sera déplacé après les alinéas relatifs à l'avis de l'Inspecteur des finances et à l'accord du Ministre du Budget, lesquels mentionneront les dates respectives de ces actes, et il sera rédigé comme suit :

« Vu l'avis 51.327/4 du Conseil d'État, donné le 30 mai 2012, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973 ; » ².

¹ Au contraire, l'ordonnance du 16 décembre 2011 contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2012 maintient une allocation de base (10.005.27.07.4321) libellée : « subvention en vue de la promotion de la diversité au sein des administrations communales ».

² *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

3. L'alinéa 3 sera omis puisque l'ordonnance du 16 décembre 2011 'contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2012' ne constitue pas le fondement juridique de l'arrêté en projet.

Compte tenu de l'observation générale, cette ordonnance peut être visée sous la forme d'un considérant.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er} peut être omis puisque d'une part l'identification de l'ordonnance du 4 septembre 2008 'visant à assurer une politique de diversité au sein de la fonction publique bruxelloise' résulte de l'intitulé de l'arrêté en projet et que d'autre part « l'administration locale » est déjà définie à l'article 2.1 de la même ordonnance.

Article 2

Sur plusieurs points la disposition du projet n'exécute pas l'article 3, alinéa 2, de l'ordonnance du 4 septembre 2008 qui lui sert de fondement légal. En effet, elle reste en défaut de fixer tant le pourcentage minimal que la durée minimale de subsidiation³.

Article 4

1. Au paragraphe 2, il convient de remplacer les mots « l'article 2 du présent arrêté » par les mots « l'article 3 ».

2. La division en paragraphes est inutile et doit être omise⁴.

L'article 7 appelle la même observation.

³ Voir dans le développement, le commentaire de l'article 3 dans lequel il est précisé : « Afin de ne pas tomber dans un effet d'aubaine, la durée minimale du contrat ne pourrait être en principe inférieure à trois ans ».(*Doc. parl.*, Parl. R.B.C., 2005-2006, n° A-281/1, p.12).

⁴ *Ibid.*, recommandation n° 57.3.

Article 6

Dans le cadre de l'habilitation qui lui est conférée par l'article 7 de l'ordonnance du 4 septembre 2008, il n'appartient pas au Gouvernement de prévoir qu'une administration locale peut définir des objectifs destinés à faire disparaître une inégalité manifeste diagnostiquée et qui doivent obligatoirement être traduites en actions concrètes.

En conséquence, les alinéas 2 et 3 du paragraphe 1^{er} seront omis.

Article 8

La section de législation n'aperçoit pas, et le dossier soumis au Conseil d'État n'expose pas, la raison de déroger à l'article 39 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

L'article 8 sera omis.

La chambre était composée de

Messieurs	P. LIÉNARDY,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
	S. BODART,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Monsieur X. DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.327/4
VAN 30 MEI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, vierde kamer, op 2 mei 2012 door de Minister-President van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering “tot uitvoering van de ordonnantie van 4 september 2008 ertoe strekkende een diversiteitsbeleid te bewerkstelligen in het Brussels ambtenarenapparaat”, heeft het volgende advies gegeven:

ALGEMENE OPMERKING

Zoals in het opschrift aangegeven wordt, beoogt het ontworpen besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot uitvoering van de ordonnantie van 4 september 2008 ertoe strekkende een diversiteitsbeleid te bewerkstelligen in het Brussels ambtenarenapparaat’ uitvoering te geven aan de ordonnantie van 4 september 2008 ‘ertoe strekkende een diversiteitsbeleid te bewerkstelligen in het Brussels ambtenarenapparaat’.

Die ordonnantie bevat drie bepalingen waarbij reglementaire machtigingen worden verleend:

Artikel 3, dat als volgt luidt:

“Binnen de perken van de begrotingskredieten van het Gewest, verleent de Regering een subsidie aan de openbare instellingen omschreven in artikel 2, om er de diversiteit te bevorderen. Die subsidie wordt verleend aan de in artikel 2 omschreven openbare instellingen die tijdens een kalenderjaar voor de contractuele arbeidsplaatsen voor minstens 10 % van hun aanwervingen werkzoekenden rekruteren die afkomstig zijn uit wijken waar de werkloosheidsgraad gelijk is aan of hoger dan het gemiddelde in het Gewest.

De regering stelt dit minimumpercentage, alsook de graad en de minimale duur van de geplande subsidiëring vast binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze ordonnantie.”

Artikel 6, dat als volgt luidt:

“De diversiteitsconsulenten van de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling wonen in voorkomend geval de sollicitatiegesprekken bij en de beraadslagingen van de examencommissie tijdens de wervingsprocedures in de lokale besturen. Zij nemen ook deel aan het opstellen en volgen het uitvoeren van de diversiteitsplannen binnen de lokale besturen. De regering stelt de volledige lijst van hun opdrachten vast.”

Artikel 7, dat als volgt luidt:

“Diversiteitsplannen worden opgesteld in de lokale besturen. Zij worden opgesteld in overleg met de afvaardigingen van werknemers binnen lokale besturen met meer dan 49 personeelsleden. De regering stelt de inhoud vast alsook de procedure voor het opstellen van de diversiteitsplannen binnen zes maanden na de inwerkingtreding van deze ordonnantie.”

De machtigingen vervat in de artikelen 3 en 7 dienden te worden uitgeoefend binnen een termijn van zes maanden vanaf de datum waarop de ordonnantie in werking is getreden, dat is 29 september 2008. De vraag rijst dan ook of de delegaties die in de ordonnantie vervat zijn, meer dan drie jaar na afloop van die termijnen nog gelden. *In casu*

komt geen enkele uitdrukkelijke andersluidende vermelding voor in de toelichting of in de commentaar bij de artikelen van het voorstel van ordonnantie. Overigens heeft de ordonnantiegever tot op vandaag in het geheel niet te kennen gegeven dat hij het mechanisme dat bij die ordonnantie geregeld is op de helling wil zetten.¹ In die omstandigheden is de overschrijding van de termijn die oorspronkelijk aan de regering toegemeten was niet voldoende om de verplichting te doen vervallen die aan de regering is opgelegd om de uitvoeringsmaatregelen te treffen waarvan in die beide bepalingen sprake is. Bijgevolg dient ervan uit te worden gegaan dat de machtigingen vervat in de artikelen 3 en 7 nog steeds geldig zijn.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Uit het dossier dat aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State toegezonden is, blijkt niet of het advies van de inspecteur van Financiën en de akkoordbevinding van de minister van Begroting aangevraagd of voorhanden zijn.

De steller van het ontwerp dient erop toe te zien dat deze vormvereisten vervuld worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. In het eerste lid van de aanhef dienen de teksten die de rechtsgrond van het ontworpen besluit opleveren nauwkeurig te worden aangegeven.

Het eerste lid behoort dan ook als volgt te worden gesteld:

“Gelet op de ordonnantie van 4 september 2008 ertoe strekkende een diversiteitsbeleid te bewerkstelligen in het Brussels ambtenarenapparaat, de artikelen 3, 6 en 7;”.

2. Het tweede lid dient te volgen op de leden betreffende het advies van de Inspecteur van Financiën en betreffende de akkoordbevinding van de minister van Begroting,

¹ Integendeel, in de ordonnantie van 16 december 2011 houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2012 wordt een basisallocatie (10.005.27.07.4321) behouden met als benaming: “subsidie met het oog op het promoten van de diversiteit binnen de gemeentelijke besturen”.

in welke leden melding moet worden gemaakt van de respectieve datums van die handelingen, en dat lid behoort als volgt te worden gesteld:

“Gelet op advies 51.327/4 van de Raad van State, gegeven op 30 mei 2012, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.²

3. Het derde lid dient te vervallen, aangezien de ordonnantie van 16 december 2011 ‘houdende de algemene uitgavenbegroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor het begrotingsjaar 2012’ niet de rechtsgrond van het ontworpen besluit vormt.

Gelet op de algemene opmerking kan naar die ordonnantie verwezen worden door middel van een overweging.

DISPOSITIEF

Artikel 1

Artikel 1 mag vervallen, aangezien reeds uit het opschrift van het ontworpen besluit kan worden opgemaakt dat met de woorden “de ordonnantie” de ordonnantie van 4 september 2008 ‘ertoe strekkende een diversiteitsbeleid te bewerkstelligen in het Brussels ambtenarenapparaat’ wordt bedoeld en het begrip “lokaal bestuur” al gedefinieerd is in artikel 2.1 van diezelfde ordonnantie.

Artikel 2

Bij deze bepaling van het ontwerp wordt artikel 3, tweede lid, van de ordonnantie van 4 september 2008, die daarvan de rechtsgrond vormt, op verscheidene punten niet uitgevoerd. In deze bepaling wordt immers noch het minimumpercentage, noch de minimale duur van de subsidiëring vastgesteld.³

Artikel 4

1. In paragraaf 2 dienen de woorden “artikel 2 van dit besluit” te worden vervangen door de woorden “artikel 3”.

² *Beginselen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 36.1 en formule F 3-5-2.

³ Zie in de toelichting de commentaar bij artikel 3, waarin het volgende wordt aangegeven: “Om een mattheuseffect te voorkomen, mag de minimumduur van het contract niet korter zijn dan drie jaar.” (*Parl.St. Br.Parl.* 2005-06, nr. A-281/1, 12).

2. De indeling in paragrafen dient als onnodig te vervallen.⁴

Artikel 7 geeft aanleiding tot dezelfde opmerking.

Artikel 6

In het raam van de machtiging die aan de regering verleend is bij artikel 7 van de ordonnantie van 4 september 2008 is het haar niet gegeven te bepalen dat een lokaal bestuur doelstellingen kan definiëren om een gediagnosticeerde manifeste ongelijkheid te verhelpen en dat die doelstellingen in concrete acties moeten worden vertaald.

Bijgevolg dienen het tweede en het derde lid van paragraaf 1 te vervallen.

Artikel 8

De afdeling Wetgeving ziet niet in – en in het dossier dat aan de Raad van State overgezonden is, wordt niet uitgelegd – waarom afgeweken wordt van artikel 39 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

Artikel 8 dient te vervallen.

⁴ *Ibid.*, aanbeveling 57.3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LIÉNARDY,	kamervoorzitter,
	J. JAUMOTTE,	staatsraden,
	S. BODART,	
	S. VAN DROOGHENBROECK,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	C. GIGOT,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer X. DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de Heer P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

C. GIGOT

P. LIÉNARDY