



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.065/1/V
van 17 september 2013

over

een voorontwerp van decreet ‘zur Billigung des
Zusammenarbeitsabkommens vom 12. Juni 2013 zwischen der
Föderalbehörde, den Regionen und den Gemeinschaften zur
Schaffung eines Interföderalen Zentrums für Chancengleichheit
und Bekämpfung des Rassismus und der Diskriminierungen in
der Form einer gemeinschaftlichen Einrichtung im Sinne von
Artikel 92*bis* des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur
Reform der Institutionen’

Op 29 augustus 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Gezin, Gezondheid en Sociale Aangelegenheden van de Regering van de Duitstalige Gemeenschap verzocht binnen een termijn van dertig een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens vom 12. Juni 2013 zwischen der Föderalbehörde, den Regionen und den Gemeinschaften zur Schaffung eines Interföderalen Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus und der Diskriminierungen in der Form einer gemeinschaftlichen Einrichtung im Sinne von Artikel 92*bis* des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen’.

Het voorontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 10 september 2013. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Bruno SEUTIN en Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Nathalie VAN LEUVEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 september 2013.

*

1. Het om advies voorlegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 ‘zwischen der Föderalbehörde, den Regionen und den Gemeinschaften zur Schaffung eines Interföderalen Zentrums für Chancengleichheit und Bekämpfung des Rassismus und der Diskriminierungen in der Form einer gemeinschaftlichen Einrichtung im Sinne von Artikel 92bis des Sondergesetzes vom 8. August 1980 zur Reform der Institutionen’.

Dat samenwerkingsakkoord is een aangepaste versie van een eerdere tekst ervan met hetzelfde opschrift. Die aanpassing kwam tot stand ten gevolge van advies 52.675/VR van 5 februari 2013 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, over een voorontwerp van wet houdende instemming met het samenwerkingsakkoord heeft gegeven.¹

2. In het genoemde advies 52.675/VR werd het volgende opgemerkt:

“STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het voorontwerp van wet beoogt de instemming met het samenwerkingsakkoord ‘tot oprichting van een interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen en Bestrijding van Discriminatie en Racisme’, gesloten tussen de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen op 23 juli 2012.

Het interfederaal Centrum voor Gelijke Kansen en Bestrijding van Discriminatie en Racisme (hierna: het interfederaal Centrum) wordt opgericht als een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Het interfederaal Centrum beschikt over rechtspersoonlijkheid (artikel 2 van het samenwerkingsakkoord).

Het interfederaal Centrum heeft als opdracht enerzijds het bevorderen van de gelijkheid van kansen en omgaan met de diversiteit in onze samenleving en het bestrijden van elke vorm van discriminatie, onderscheid, uitsluiting, beperking, uitbuiting of voorkeur op grond van een aantal in het samenwerkingsakkoord opgesomde beschermde criteria, en anderzijds het vervullen van de taken bedoeld in artikel 33, lid 2, van het Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap, aangenomen te New York op 13 december 2006² (artikel 3, § 1). Het interfederaal Centrum werkt samen met de verenigingen, instellingen, organen en diensten die, geheel of gedeeltelijk, dezelfde opdrachten uitvoeren als het Centrum of rechtstreeks betrokken zijn bij de uitvoering van deze opdrachten (artikel 3, § 2). Tevens is het interfederaal Centrum onafhankelijk, overeenkomstig de zogenaamde “Principes van Parijs”³ (artikel 3, § 3).

Het interfederaal Centrum kan studies en onderzoeken uitvoeren (artikel 4) en is bevoegd om adviezen en aanbevelingen te formuleren en om bijstand te verlenen in de vorm van inlichtingen en raadgevingen. Naast een ondersteunende en een informerende

¹ *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2137/1.

² *Voetnoot 1 uit advies 52.675/VR*: Deze bepaling luidt als volgt: “In overeenstemming met hun rechts- en administratieve systeem onderhouden en versterken de Staten die Partij zijn op hun grondgebied een kader, met onder meer een of meer onafhankelijke instanties, al naargelang, om de uitvoering van dit Verdrag te bevorderen, te beschermen en op te volgen of wijzen daarvoor een instantie aan of richten die op. Bij het aanwijzen of oprichten van een dergelijke instantie houden de Staten die Partij zijn rekening met de beginselen betreffende de status en het functioneren van nationale instellingen voor de bescherming en bevordering van de rechten van de mens.”

³ *Voetnoot 2 uit advies 52.675/VR*: Zie over deze principes en de wijze van implementatie ervan in het samenwerkingsakkoord, opmerkingen 2 tot 5.

taak kan het interfederaal Centrum ook sensibiliseringsacties organiseren (artikel 5) en rapporteert het jaarlijks aan de verscheidene parlementen en regeringen (artikel 7).

Door het interfederaal Centrum moeten zowel een centraal meldpunt als meldpunten op plaatselijk niveau worden ingericht met het oog op een laagdrempelige toegang voor de burger. Na ontvangst en behandeling van een melding kan het interfederaal Centrum pogen te bemiddelen of te verzoenen en kan het, mits het akkoord van de persoon die de melding heeft verricht, in rechte optreden of, indien het slachtoffer onbekend is, in rechte optreden in een aantal rechtsgeschillen binnen het kader van een aantal in het samenwerkingsakkoord opgesomde wetten, decreten en ordonnances⁴. De voormelde procedures kunnen enkel worden aangevat na uitdrukkelijke toestemming van het slachtoffer van discriminatie, althans indien het gekend is (artikel 6).

Het interfederaal Centrum wordt beheerd door een taalkundig paritair samengestelde interfederale raad van bestuur, die is samengesteld uit tien leden die worden aangewezen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, en tien leden waarvan vier leden worden aangewezen door het Vlaams Parlement, twee leden door het Waals Parlement, twee leden door het Franse Gemeenschapsparlement en twee leden door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. Voor de debatten in de interfederale raad van bestuur en beslissingen in de materies die de bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap betreffen, maakt daarenboven ook een lid, aangeduid door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap, deel uit van de interfederale raad van bestuur. Er wordt ook voorzien in genderquota (artikel 8, § 1⁵). De leden van de interfederale raad van bestuur worden aangeduid op basis van hun deskundigheid, hun ervaring, hun onafhankelijkheid en hun moreel gezag en komen voort uit de academische, gerechtelijke wereld, het middenveld en de sociale partners. De interfederale raad van bestuur en de kamers die ervan zijn afgeleid, dienen zo pluralistisch mogelijk te worden samengesteld (artikel 8, § 2). Naast de voltallige samenstelling omvat de interfederale raad van bestuur ook verscheidene kamers: een federale kamer (tien leden), een Vlaamse kamer (vier leden), een Franstalige kamer (vier leden, met daarbij eventueel het Duitstalige lid) en een Brusselse kamer (twee leden). De betrokken parlementen kunnen het aantal leden van deze kamers verhogen tot vijftien, maar de bijkomende leden zetelen niet in de interfederale raad van bestuur (artikel 8, § 3).

De interfederale raad van bestuur wordt voorgezeten door twee covoorzitters, die elkaar elk jaar afwisselen als voorzitter en vicevoorzitter (artikel 8, § 4). De covoorzitters en de leden worden aangeduid voor een periode van zes jaar en hun mandaat is twee maal hernieuwbaar (artikel 8, § 5). Er wordt voorzien in een systeem van plaatsvervangende en in verscheidene onverenigbaarheden (artikel 8, §§ 6 en 7). De raad van bestuur stelt een regeling vast in verband met de zitpenningen en de verplaatsingskosten (artikel 8, § 8).

Het samenwerkingsakkoord regelt tevens de wijze van besluitvorming in de interfederale raad van bestuur en in de kamers (artikel 9, §§ 1, 2 en 4). De bevoegdheden van de interfederale raad van bestuur worden eveneens geregeld (artikel 10, §§ 1 en 2). De interfederale raad van bestuur stelt een huishoudelijk reglement op (artikel 10, § 3).

De dossiers worden verdeeld over de kamers volgens de regelgeving waarvoor die kamers de exclusieve bevoegdheid hebben. De interfederale raad van bestuur is bevoegd voor dossiers die een gedeelde bevoegdheid betreffen en voor geschillen tussen twee kamers (artikel 9, § 3), alsook voor het nemen van gezamenlijke initiatieven in aangelegenheden die onder de respectieve bevoegdheden van de kamers vallen waarvoor

⁴ Voetnoot 3 uit advies 52.675/VR: Over de keuze van deze rechtsnormen, zie opmerking 12.

⁵ Voetnoot 4 uit advies 52.675/VR: De vermelding “§ 1” ontbreekt zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst van artikel 8 van het samenwerkingsakkoord.

een meerderheid van de leden van een of meer kamers om een gezamenlijke behandeling verzoekt (artikel 10, § 2, tiende streepje). Het samenwerkingsakkoord bepaalt ook de verscheidene bevoegdheden van de kamers (artikel 10*bis*).

Voorts bevat het samenwerkingsakkoord nog bepalingen over het College van twee codirecteurs en over de coördinatoren die hen bijstaan (artikel 11), over het personeel van het interfederaal Centrum (artikelen 12 en 13), over het budgettaire toezicht en de controle van de rekeningen (artikel 14) en over de financiering en het budget (artikel 15).

Ten slotte komen nog een aantal overgangs- en inwerkingtredingsbepalingen in het samenwerkingsakkoord voor (artikel 16).

ALGEMENE OPMERKINGEN

A. Inpassing van het interfederaal Centrum in de institutionele omgeving ervan in het licht van de “Beginselen van Parijs”

2. In haar advies 48.858/AV⁶ van 7 december 2010 heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving erop gewezen dat verscheidene aanbevelingen gedaan zijn⁷ - onder andere specifiek ter attentie van België⁸ - om Staten te doen overgaan tot het oprichten van een “Institution nationale des droits de l’Homme” die beantwoordt aan de specificaties vervat in de zogenaamde “Beginselen van Parijs”.

Kort geleden nog is in de Verklaring van Brighton (april 2012) aan de lidstaten van de Raad van Europa het verzoek gericht om “envisager d’établir, si (ils) ne l’ont pas encore fait, une institution nationale indépendante chargée des droits de l’homme”⁹.

In het voormelde advies is de volgende omschrijving gegeven van de strekking van de “Beginselen van Parijs” en inzonderheid van de vereisten die daaruit voortvloeien wat betreft de taken die opgedragen dienen te worden aan de “Institutions nationales des droits de l’Homme”:

“De ‘Beginselen van Parijs’ (‘Beginselen betreffende het statuut van de nationale instellingen ter bevordering en bescherming van de mensenrechten’) waarvan sprake in de twee stukken die hierboven worden genoemd, is een tekst die in 1991 is uitgewerkt door verscheidene nationale instellingen ter bevordering en bescherming van de rechten van de mens naar aanleiding van hun eerste internationale bijeenkomst, en die naderhand door de Verenigde Naties zijn goedgekeurd, zowel door de VN-Commissie voor de

⁶ Voetnoot 5 uit advies 52.675/VR: Advies 48.858/AV van 7 december 2010 over een wetsvoorstel ‘tot instelling van een Federale Mensenrechtencommissie’, *Parl.St.* Kamer 2010-2011, nr. 53-418/2.

⁷ Voetnoot 6 uit advies 52.675/VR: Voor een volledige inventaris van de bindende rechtsnormen en van de instrumenten van *soft law* die in dit verband bestaan, zie FRA, *National Human Rights institutions in the EU Member States. Strengthening the Fundamental Rights Architecture in the EU*, 2010; S. SOTTIAUX en J. VRIELINK, ‘Institutionalisering’ van *Gelijkheid en Mensenrechten. Gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Oxford, 2012, 5 e.v.

⁸ Voetnoot 7 uit advies 52.675/VR: CCPR, observations finales sur le 5^e rapport périodique de la Belgique (2010), CCPR/C/Bel/CO, 5, punt 8; CAT, observations finales sur le 2^e rapport périodique de la Belgique (2009), CAT/C/BEL/CO/2, punt 12; CEDAW, observations finales sur les 5^e et 6^e rapports périodiques de la Belgique (2008), CEDAW/C/BEL/CO/5, punten 33-34; CERD, observations finales sur les quatorzième et quinzième rapports périodiques de la Belgique (2008), CERD/C/BEL/CO/15, punt 10; ECOSOC, observations finales sur le 3^e rapport périodique de la Belgique (2008), E/C.12/BEL/CO/3, punt 26.

⁹ Voetnoot 8 uit advies 52.675/VR: *Conferentie over de toekomst van het Europees Hof voor de rechten van de mens Verklaring van Brighton*, punt 9, c, i). Deze verklaring kan worden geraadpleegd op <http://www.coe.int/fr/20120419-brighton-declaration>.

mensenrechten¹⁰, in 1992, als door de algemene vergadering van de VN, in 1993¹¹⁻¹². Ook in andere internationale stukken wordt daarnaar verwezen¹³. Bij de goedkeuring van de ‘Beginnelsen van Parijs’ door de algemene vergadering van de Verenigde Naties in 1993, heeft deze meer bepaald verklaard dat ze overtuigd was ‘du rôle important que des institutions peuvent jouer au niveau national s’agissant de promouvoir et de protéger les droits de l’homme et les libertés fondamentales ainsi que de faire plus largement connaître ces droits et libertés et d’y sensibiliser l’opinion’.

Die ‘Beginnelsen’ zijn onderverdeeld in vier delen: ‘Bevoegdheid en taken’, ‘Samenstelling en waarborgen voor onafhankelijkheid en pluralisme’, ‘Werkwijze’ en ‘Aanvullende beginsels betreffende het statuut van de instellingen met quasi rechtsprekende bevoegdheden’. Het zou dienstig zijn indien de tekst van die ‘Beginnelsen’ bekendgemaakt zou worden in de parlementaire voorbereiding van het voorliggende voorstel.

2. De ‘Beginnelsen van Parijs’ hebben geen bindende juridische waarde en kunnen worden ingedeeld bij wat de *soft law* wordt genoemd inzake mensenrechten. België is dus geenszins verplicht de aanbevelingen in die tekst te volgen, ook al kunnen deze bijdragen tot een betere werkzaamheid van de Europese en internationale akten inzake mensenrechten¹⁴.

Zoals het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten uiteenzet in zijn voornoemd verslag “National Human Rights Institutions in the EU Member States - Strengthening the fundamental rights architecture in the EU”,

‘The Paris Principles [...] are the main normative source for [National Human Rights Institutions (NHRIs)], establishing minimum standards required for their effective functioning. [...] The [International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC)] applies these Principles as benchmarks to determine the accreditation status of NHRIs (as well as re-accreditation or special review, see below). A-status accreditation, meaning full membership in the ICC, provides the right to speak in international fora, for example the UN Human Rights Council. As B-status entails only partial compliance with the Principles, no voting rights

¹⁰ Voetnoot 9 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 9 van het geciteerde advies: VN-Mensenrechtencommissie, resolutie 1992/54, 3 maart 1992, E/COMMISSION.4/RES/1992/54.

¹¹ Voetnoot 10 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Algemene Vergadering VN, resolutie 48/134, 20 december 1993, A/RES/48/134.

¹² Voetnoot 11 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 11 van het geciteerde advies: G. de Bêco, “La contribution des institutions nationales des droits de l’homme au renforcement de l’efficacité de la Cour européenne des droits de l’homme”, *Rev. trim. dr. h.*, 2009, blz. 165 tot 194, inz. blz. 166 tot 169.

¹³ Voetnoot 12 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Zie inzonderheid hierna het verslag “National Human Rights Institutions in the EU Member States - Strengthening the fundamental rights architecture in the EU” van het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten.

¹⁴ Voetnoot 13 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 13 van het geciteerde advies: J. LYNCH, “Fifteen Years after Vienna : The Role of National Human Rights Institutions”, in W. Benedek e.a. (uitg.), *Global Standards – Local Action : 15 Years Vienna World Conference on Human Rights*, Wien-Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, 164. Deze auteur zet uiteen dat, zelfs indien die “Beginnelsen” niet bindend zijn, “in practice a country’s policy choices are now limited [...]. [T]oday it can be said that a legitimate human rights institution can only be one that conforms fully with the Paris Principles”. Zie ook het Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, “National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU”, http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/publications_per_year_en.htm, blz. 18.

in the ICC are granted and such institutions only have the right to attend sessions of the UN Human Rights Council without the possibility to make interventions’¹⁵.

In het actieplan gevoegd bij de Verklaring van Interlaken, ondertekend door de in conferentie verenigde lidstaten van de Raad van Europa die partij zijn bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, staat te lezen:

‘4. La Conférence rappelle la responsabilité première des Etats parties de garantir l’application et la mise en œuvre de la Convention, et, en conséquence, appelle les Etats parties à s’engager à:

a) continuer à renforcer, le cas échéant en coopération avec leurs institutions nationales des droits de l’homme ou d’autres organes, la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et d’assurer l’application de ceux-ci’¹⁶.

3. Uit het bovenstaande volgt dat de al dan niet naleving van de ‘Beginselen van Parijs’ door de staten een aantal concrete gevolgen heeft.

Zo bijvoorbeeld zijn de Belgische instellingen ter bescherming en bevordering van de rechten van de mens thans niet erkend als instellingen met een A-status door het Internationaal comité voor de coördinatie van nationale instellingen ter bevordering en bescherming van de rechten van de mens; het Belgische Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding heeft de B-status gekregen.

Wat het principe betreft, strekt het voorliggende voorstel er terecht toe de voornoemde Europese en internationale aanbevelingen ten uitvoer te leggen.

4. Evenwel blijft de vraag of, ondanks de oprichting van een federale instelling met ruime bevoegdheden, zoals die waarop het onderzochte voorstel betrekking heeft, er voldoende rekening is gehouden met een aantal ‘Beginselen van Parijs’.

Er moet worden vastgesteld dat op federaal niveau, behalve het [...] Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding, de volgende instellingen, die eveneens te maken hebben met de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens, naast elkaar bestaan: de Hoge Raad voor de Justitie, het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, de Nationale Commissie voor de rechten van het kind, de Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, enz. Op het niveau van de deelgebieden zijn vergelijkbare instellingen opgericht, zoals bijvoorbeeld de Vlaamse Kinderrechtencommissaris of de ‘délégué général de la Communauté française aux droits de l’enfant’.

Volgens de ‘Beginselen van Parijs’ echter wordt aan de nationale instellingen een zo ruim mogelijk mandaat toegekend¹⁷ en zouden de nationale instellingen in kwestie kennis moeten nemen van alle kwesties met betrekking tot de bescherming en de bevordering van de rechten van de mens¹⁸. In de tekst wordt eveneens gesteld dat op zijn minst, in het kader van haar werking, de nationale instelling ‘onder andere overleg moet plegen met de andere al dan niet rechterlijke organen, belast met de bevordering en de

¹⁵ Voetnoot 14 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 14 van het geciteerde advies: *Loc. cit.*, blz. 18.

¹⁶ Voetnoot 15 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 15 van het geciteerde advies: Conferentie op hoog niveau over de toekomst van het Europees Hof voor de rechten van de mens, Verklaring van Interlaken, 19 februari 2010, actieplan, “B. Mise en œuvre de la Convention [européenne des droits de l’homme] au niveau national”, § 4.

¹⁷ Voetnoot 16 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 16 van het geciteerde advies: “Beginselen van Parijs”, “A. Compétences et attributions”, § 2.

¹⁸ Voetnoot 17 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 17 van het geciteerde advies: *Ibid.*, § 3, a (cursief toegevoegd).

bescherming van de rechten van de mens (inzonderheid ombudsmannen, bemiddelaars, of andere soortgelijke organen)’¹⁹.

In het voornoemde verslag van het Europees Bureau voor de Grondrechten staat eveneens het volgende :

-‘This is not to say that specialised bodies, such as equality bodies or data protection authorities, should inevitably be part of a single NHRI. Yet, there is a need for an overarching body that can ensure that all issues are addressed by some entity, that gaps are covered and that human and fundamental rights are given due attention in their entirety’²⁰.

-‘To ensure that fundamental rights for the people living in Europe are real, there is a need for a stronger fundamental rights architecture, that can offer a ‘one-stop-shop’ or at least a portal to a set of institutions and mechanisms, that is sufficiently independent and empowered, and that can make a genuine difference on the ground’²¹.

In het voorstel wordt aan deze verwachtingen niet tegemoetgekomen. Indien de wetgever de bestaande instellingen voor sectorale bescherming en bevordering van de rechten van de mens handhaaft, waartoe hij trouwens gehouden is wanneer het gaat om instellingen die in de Grondwet verankerd zijn, zoals de Hoge Raad voor de Justitie²²⁻²³, zou op zijn minst de verhouding tussen die instellingen en de federale instelling waarvan de oprichting beoogd wordt, geregeld moeten worden.

In het voormelde verslag van het Europees Bureau voor de Grondrechten wordt in dit verband het volgende gesteld :

‘the establishment of an NHRI should support and connect the work already in existence by ensuring a coherent, coordinated, and comprehensive approach to human rights promotion and protection. Furthermore the experience gained in other bodies should also be capitalised upon. This could be done by ensuring that these entities are represented in the NHRI, or that coordination between these bodies is secured by an NHRI with an overarching mandate’²⁴.

De bepaling in artikel 3, e, van het voorstel, volgens welke ‘[de] Federale Mensenrechtencommissie [...] tot taak [heeft] [...] e) samen te werken met de Verenigde Naties en elke VN-instantie, alsook met de internationale en nationale instellingen die bevoegd zijn in verband met de bevordering en bescherming van de mensenrechten”, is in dit opzicht ontoereikend’²⁵.

¹⁹ Voetnoot 18 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 18 van het geciteerde advies: *Ibid.*, “C. Modalités de fonctionnement”, f.

²⁰ Voetnoot 19 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Europees Bureau voor de Grondrechten, “National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU”, http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm, blz. 7.

²¹ Voetnoot 20 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 20 van het geciteerde advies: *Ibid.*, blz. 8.

²² Voetnoot 21 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 21 van het geciteerde advies: Artikel 151, §§ 2 en 3, van de Grondwet.

²³ Voetnoot 22 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 22 van het geciteerde advies: Het spreekt vanzelf dat de federale wetgever evenmin eenzijdig het bestaan in vraag kan stellen van vergelijkbare instellingen die opgericht zijn door de gemeenschappen en de gewesten, waarvan hierboven voorbeelden gegeven zijn.

²⁴ Voetnoot 23 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 23 van het geciteerde advies: *Loc. cit.*, blz. 54.

²⁵ Voetnoot 24 uit advies 52.675/VR: *Parl.St.* Kamer 2010-2011, nr. Doc 53-418/2.

In dezelfde zin is, in een studie die in 2010 onder auspiciën van het *Office of the High Commissioner for Human Rights*²⁶ gepubliceerd is, op het volgende gewezen:

“An increasingly common phenomenon is multiple institutions in the same country with responsibility for promoting and protecting specific rights (e.g., rights related to gender, children or indigenous peoples).

Coordination among such NHRIs is recommended so that their functions and powers are used in a way that ensures the protection and promotion of human rights. The International Coordinating Committee and its Sub-Committee on Accreditation have acknowledged this development, which occurs in several regions of the world, and noted that when dealing with multiple national institutions, there are demonstrated strategies for improving collaboration, including memorandums of understanding or other agreements to address overlaps of competences and handle complaints or issues, and informal arrangements in which institutions transfer individual cases to the most relevant mechanism. This is the case in some countries where ombudsman institutions and NHRIs coexist (although care should be taken to ensure that complainants are not sent from pillar to post)”.

3. Uit het dossier dat bij de adviesaanvraag gevoegd is, blijkt dat het niet de bedoeling is dat het interfederaal Centrum als enige alle taken op zich neemt waarmee een “Institution nationale des droits de l’Homme” belast zou moeten worden volgens de “Beginselen van Parijs”, zoals die hierboven geïnterpreteerd zijn. De taken van het interfederaal Centrum, opgesomd in artikel 3 van het samenwerkingsakkoord, beantwoorden niet aan hetgeen moet worden verstaan onder “un mandat aussi étendu que possible [couvrant] toutes [les] questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l’homme” in de zin van de voornoemde Beginselen.

In artikel 3, § 3, van het samenwerkingsakkoord wordt weliswaar verwezen naar de “Principes van Parijs”, maar dat geschiedt alleen om daaraan het vereiste te ontleen van de onafhankelijkheid die het interfederaal Centrum aan de dag zal moeten leggen in de uitoefening van de taken die aan hem zijn opgedragen.

Volgens de “Principesnota” van 18 juli 2012, die bij de adviesaanvraag gevoegd is, is de oprichting van het interfederaal Centrum en van het federaal centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel een stap in een institutioneel proces dat nog niet afgerond is. De volgende stap zou de interfederalisering van het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen zijn die tot stand zou worden gebracht door een samenwerkingsakkoord naar het model dat voor het interfederaal Centrum is gevolgd. De laatste stap zou zijnerzijds bestaan in de oprichting van een “Koepelinstituut voor de Mensenrechten”, een “interfederale mensenrechteninstelling” opgericht “in overleg met de gemeenschappen en de gewesten”, waarbij “met de bestaande instellingen” rekening zal worden gehouden. Volgens de voormelde nota “zal [deze toekomstige koepelinstelling] het interfederale centrum voor gelijke kansen en strijd tegen discriminatie en racisme en het interfederale Instituut voor Gelijkheid van vrouwen en mannen, evenals het centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel omvatten en hierbij zal voldoende zichtbaarheid worden gegeven aan specifieke doelgroepen zoals kinderen, personen met een handicap [...]. Er zal tevens rekening worden gehouden met

²⁶ Voetnoot 25 uit advies 52.675/VR: Voetnoot 26 uit advies 52.675/VR: UN, OCHHR (2010), *National Human Rights Institutions – History, Principles, Roles and Responsibilities*, Professional Training Series n°4 (Rev. 1), HR/P/PT/4/Rev. 1, United Nations Publication, New York/Genève, p. 19.

andere bestaande instellingen, op federaal en deelstatelijk niveau, die reeds een mensenrechtenmandaat uitoefenen”.

Uit de bovenstaande uiteenzettingen (nr. 2) blijkt dat de “Beginselen van Parijs” niet *a priori* uitsluiten dat een “Institution nationale des droits de l’Homme” steunt op een structuur met verscheidene instellingen. Voor het overige en doordat de afdeling in dit stadium daartoe niet over voldoende gegevens beschikt, staat het niet aan die afdeling om een precieze, exhaustieve et definitieve uitspraak te doen over de overeenstemming met de voornoemde Beginselen van de structuur met verscheidene instellingen die concreet geschetst wordt in de Principesnota die hierboven is vermeld.

Hoe dan ook is het de afdeling Wetgeving nu reeds duidelijk dat die overeenstemming beter gegarandeerd zou zijn als het takenpakket van elke instelling die een onderdeel van die structuur zou moeten vormen duidelijk afgebakend zou worden ten opzichte van dat van de andere – op voorwaarde dat daarbij terdege rekening zou worden gehouden met de regels ter verdeling van de relevante bevoegdheden ter zake tussen de Staat, de gemeenschappen en de gewesten – en als elke instelling, wat haar eigen interne werking betreft, steunt op een voldoende duidelijke verdeling van de taken tussen de onderscheiden organen waaruit ze bestaat. Een dergelijke transparantie in de afbakening van de takenpakketten en in de verdeling van de taken is niet alleen een voorwaarde voor een efficiënte coördinatie binnen de in het vooruitzicht gestelde structuur met verscheidene instellingen, maar ook voor de toegankelijkheid van die structuur voor al degenen ten behoeve van wie ze opgericht wordt. Het is in het licht van die vaststelling dat de afdeling Wetgeving de onderscheiden bijzondere opmerkingen formuleert van dit advies, alsook de algemene opmerkingen van advies 52.676/VR over een voorontwerp van wet ‘tot aanpassing van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding met het oog op de omvorming ervan tot een federaal Centrum voor de analyse van de migratiestromen, de bescherming van de grondrechten van de vreemdelingen en de strijd tegen de mensenhandel’, dat vandaag is uitgebracht.

B. Onafhankelijkheid van het interfederaal Centrum en pluralistische samenstelling van de organen ervan

4. Zoals hierboven aangegeven is, wordt in artikel 3, § 3, van het samenwerkingsakkoord bepaald dat het interfederaal Centrum in de uitoefening van zijn opdrachten volkomen onafhankelijk is, overeenkomstig de Beginselen van Parijs. De noodzaak om zich te houden aan het vereiste van onafhankelijkheid die uit de voormelde Beginselen voortvloeit, is voor België een juridische verplichting, aangezien België van het interfederaal Centrum de instelling wil maken die belast wordt met de taken vermeld in artikel 13²⁷ van richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming, en in

²⁷ Voetnoot 26 uit advies 52.675/VR: “1. De lidstaten wijzen een orgaan of organen aan voor de bevordering van gelijke behandeling van alle personen, zonder discriminatie op grond van ras of etnische afstamming. Deze organen kunnen deel uitmaken van instanties die op nationaal vlak zijn belast met de verdediging van de mensenrechten of de bescherming van de rechten van het individu.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat die organen onder meer bevoegd zijn om:

- onverminderd het recht van slachtoffers en van de in artikel 7, lid 2, bedoelde verenigingen, organisaties of andere rechtspersonen, onafhankelijke bijstand te verlenen aan slachtoffers van discriminatie bij de afwikkeling van hun klachten betreffende discriminatie;
- onafhankelijke onderzoeken over discriminatie te verrichten;
- onafhankelijke verslagen te publiceren en aanbevelingen te doen over elk onderwerp dat met dergelijke discriminatie verband houdt”.

artikel 33, lid 2²⁸, van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van personen met een handicap.

In de “Beginselen van Parijs” wordt het volgende gesteld:

“1. La composition de l’institution nationale et la désignation de ses membres, par voie électorale ou non, doivent être établies selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la protection et la promotion des droits de l’homme, notamment par des pouvoirs permettant d’établir une coopération effective avec, ou par la présence, de représentants:

- Des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l’homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socio-professionnelles intéressées, notamment de juristes, médecins, journalistes et personnalités scientifiques;

- Des courants de pensées philosophiques et religieux;

- D’universitaires et d’experts qualifiés;

- Du parlement;

- Des administrations (s’ils sont inclus, ces représentants ne participent aux délibérations qu’à titre consultatif).

2. L’institution nationale dispose d’une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d’être autonome vis-à-vis de l’Etat et de n’être soumise qu’à un contrôle financier respectant son indépendance.

3. Pour la stabilité du mandat des membres de l’institution, sans laquelle il n’est pas de réelle indépendance, leur nomination est faite par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat. Il peut être renouvelable, sous réserve que demeure garanti le pluralisme de sa composition”.

In zijn General Observations van de 2009²⁹ heeft het *Sub-Committee on Accreditation* van het *International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC)* de volgende interpretatie gegeven van de voormelde Beginselen:

“2. Composition and guarantees of independence and pluralism.

2.1. Ensuring pluralism: The Sub-Committee notes there are diverse models of ensuring the requirement of pluralism set out in the Paris Principles. However, the Sub-Committee emphasizes the importance of National Institutions to maintain consistent relationships with civil society and notes that this will be taken into consideration in the assessment of accreditation applications.

²⁸ Voetnoot 27 uit advies 52.675/VR: “In overeenstemming met hun rechts- en administratieve systeem onderhouden en versterken de Staten die Partij zijn op hun grondgebied een kader, met onder meer een of meer onafhankelijke instanties, al naargelang, om de uitvoering van dit Verdrag te bevorderen, te beschermen en op te volgen of wijzen daarvoor een instantie aan of richten die op. Bij het aanwijzen of oprichten van een dergelijke instantie houden de Staten die Partij zijn rekening met de beginselen betreffende de status en het functioneren van nationale instellingen voor de bescherming en bevordering van de rechten van de mens”.

²⁹ Voetnoot 28 uit advies 52.675/VR: Die opmerkingen zijn opgenomen als bijlage bij het *Handbook on the Establishment and Accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*, bekendgemaakt door het Agentschap voor de fundamentele rechten van de Europese Unie (2012).

The Sub-Committee observes that there are different ways in which pluralism may be achieved through the composition of the National Institution, for example:

- a) Members of the governing body represent different segments of society as referred to in the Paris Principles;
- b) Pluralism through the appointment procedures of the governing body of the National Institution, for example, where diverse societal groups suggest or recommend candidates;
- c) Pluralism through procedures enabling effective cooperation with diverse societal groups, for example advisory committees, networks, consultations or public forums; or
- d) Pluralism through diverse staff representing the different societal groups within the society.

The Sub-Committee further emphasizes that the principle of pluralism includes ensuring the meaningful participation of women in the National Institution.

2.2. Selection and appointment of the governing body: The Sub-Committee notes the critical importance of the selection and appointment process of the governing body in ensuring the pluralism and independence of the National Institution. In particular, the Sub-Committee emphasizes the following factors:

- a) A transparent process
- b) Broad consultation throughout the selection and appointment process
- c) Advertising vacancies broadly
- d) Maximizing the number of potential candidates from a wide range of societal groups
- e) Selecting members to serve in their own individual capacity rather than on behalf of the organization they represent.

2.3. Government representatives on National Institutions: The Sub-Committee understands that the Paris Principles require that Government representatives on governing or advisory bodies of National Institutions do not have decision making or voting capacity.

2.4. Staffing by secondment: In order to guarantee the independence of the NHRI, the Sub-Committee notes, as a matter of good practice, the following:

- a) Senior level posts should not be filled with secondees;
- b) The number of seconded should not exceed 25% and never be more than 50% of the total workforce of the NHRI.

2.5. Immunity: It is strongly recommended that provisions be included in national law to protect legal liability for actions undertaken in the official capacity of the NHRI.

2.6. Adequate Funding: Provision of adequate funding by the state should, as a minimum include:

- a) the allocation of funds for adequate accommodation, at least its head office;
- b) salaries and benefits awarded to its staff comparable to public service salaries and conditions;
- c) remuneration of Commissioners (where appropriate); and
- d) the establishment of communications systems including telephone and internet.

Adequate funding should, to a reasonable degree, ensure the gradual and progressive realization of the improvement of the organization's operations and the fulfillment of their mandate.

Funding from external sources, such as from development partners, should not compose the core funding of the NHRI as it is the responsibility of the state to ensure the NHRI's minimum activity budget in order to allow it to operate towards fulfilling its mandate.

Financial systems should be such that the NHRI has complete financial autonomy. This should be a separate budget line over which it has absolute management and control.

2.7. Staff of an NHRI: As a principle, NHRIs should be empowered to appoint their own staff.

2.8. Full-time Members:

Members of the NHRIs should include full-time remunerated members to:

- a) Ensure the independence of the NHRI free from actual or perceived conflict of interests;
- b) Ensure a stable mandate for the members;
- c) Ensure the ongoing and effective fulfillment of the mandate of the NHRI.

2.9. Guarantee of tenure for members of governing bodies Provisions for the dismissal of members of governing bodies in conformity with the Paris Principles should be included in the enabling laws for NHRIs.

- a) The dismissal or forced resignation of any member may result in a special review of the accreditation status of the NHRI;
- b) Dismissal should be made in strict conformity with all the substantive and procedural requirements as prescribed by law;
- c) Dismissal should not be allowed based on solely the discretion of appointing authorities.

2.10. Administrative regulation The classification of an NHRI as a public body has important implications for the regulation of its accountability, funding, and reporting arrangements.

In cases where the administration and expenditure of public funds by an NHRI is regulated by the Government, such regulation must not compromise the NHRI's ability to perform its role independently and effectively. For this reason, it is important that the relationship between the Government and the NHRI be clearly defined".

5. Volgens de afdeling Wetgeving doet niets in het samenwerkingsakkoord waarbij het interfederaal Centrum wordt opgericht, vermoeden dat dit Centrum en de organen waaruit het bestaat niet volledig zouden beantwoorden aan de vereisten van onafhankelijkheid en pluralisme die voortkomen uit de “Beginselen van Parijs”, zoals die geïnterpreteerd worden door het *Sub-Committee on Accreditation*. Dat de leden van de interfederale raad van bestuur (artikel 8, § 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord) en de bijkomende leden van elk van de vier kamers (artikel 8, § 3, vierde lid) via parlementaire weg worden aangewezen, is een waarborg zowel voor de onafhankelijkheid als voor het pluralisme van de organen waarnaar aldus wordt verwezen. De criteria voor de selectie van de leden (artikel 8, § 2), de duur van hun mandaat (artikel 8, § 5), de onverenigbaarheden die voor hen gelden (artikel 8, § 7), en het feit dat ze op generlei wijze bestempeld worden als “vertegenwoordigers” van de federale overheid of de deelentiteit die hen heeft aangewezen, lijken volledig in de lijn te liggen van hetgeen de Beginselen van Parijs vereisen op het stuk van onafhankelijkheid en pluralisme. Voor het pluralistische aspect wordt eveneens gezorgd door de vereisten inzake taalpariteit en genderpariteit vervat in artikel 8, §§ 1, 3 et 4 en artikel 11, § 1, van het samenwerkingsakkoord.

De Raad van State vestigt evenwel de aandacht op het feit dat het doel dat nagestreefd wordt met artikel 8, § 2, van het samenwerkingsakkoord – namelijk ervoor zorgen dat de interfederale raad van bestuur en de kamers “zo pluralistisch mogelijk” samengesteld zijn – wellicht makkelijker gehaald zou worden als voorzien zou worden in een vorm van overleg tussen de onderscheiden parlementen die een deel van de respectieve leden ervan dienen aan te wijzen. Voorts valt niet in te zien hoe het resultaat dat beoogd wordt in artikel 8, § 4, van het samenwerkingsakkoord, namelijk de toekenning van het covoorzitterschap van de raad van bestuur aan twee personen die noch van hetzelfde geslacht, noch van dezelfde taalrol zijn, bereikt kan worden zonder overleg tussen de twee groepen van de raad van bestuur die, elk afzonderlijk, een van beide covoorzitters dienen aan te wijzen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

SAMENWERKINGSAKKOORD

Aanhef

6. In de Franse tekst van het samenwerkingsakkoord dient in het derde lid van de aanhef verwezen te worden naar “la directive 2000/43/CE”.

7. In de Franse tekst van het samenwerkingsakkoord dient in het vierde lid van de aanhef de zinsnede “Vu la directive 2000/43/CE,” weggelaten te worden.

Artikel 2

8. In artikel 2, § 3, van het samenwerkingsakkoord wordt gewag gemaakt van “een toegankelijke locatie overeenkomstig de bepalingen van de Gewestelijk Stedenbouwkundige Verordening, Titel VI van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”. Titel VI van die verordening heeft betrekking op “reclame en uithangborden”; wellicht wordt titel IV bedoeld (“toegankelijkheid van gebouwen voor personen met een beperkte mobiliteit”).

Artikel 3

9. Voor een betere aansluiting bij de gebruikelijke terminologie in de ter zake relevante antidiscriminatiewetgeving van de federale overheid en de deelgebieden en voor een betere overeenstemming met de Nederlandse tekst van het samenwerkingsakkoord, dient in artikel 3, § 1, a), van de Franse tekst van het samenwerkingsakkoord het begrip “conviction syndicale” (“syndicale overtuiging”)³⁰ gebezigd te worden in plaats van “appartenance syndicale”.

10. In artikel 3, § 1, b), van het samenwerkingsakkoord dient de verwijzing naar het Verdrag van de Verenigde Naties van 13 december 2006 ‘inzake de rechten van personen met een handicap’ overeen te stemmen met het officiële opschrift van dat verdrag.

Artikel 6

11. Artikel 6, § 3, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord is zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst onbegrijpelijk geformuleerd.

Inhoudelijk lijkt het niet logisch om het recht van het interfederaal Centrum om in rechte op te treden te doen afhangen van het akkoord van de “persoon die de meldingen heeft verricht”, tenminste wanneer die persoon zelf niet het slachtoffer is³¹. Als het de bedoeling is van de stellers van het samenwerkingsakkoord om enkel het recht van het interfederaal Centrum om in rechte op te treden te doen afhangen van het akkoord van het slachtoffer indien het bekend is, dan is artikel 6, § 4, van het samenwerkingsakkoord voldoende om die bedoeling weer te geven. In die context zou het aangewezen zijn in artikel 6, § 3, tweede lid, de zinsnede “,mits het akkoord van de persoon die de meldingen heeft gedaan, ofwel in rechte op te treden als het slachtoffer onbekend is” weg te laten.

12. De lijst van wetgevende teksten op basis waarvan het interfederaal Centrum in rechte mag optreden, vastgesteld in artikel 6, § 3, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord, is een bron van moeilijkheden en is in menig opzicht vatbaar voor kritiek.

Vooreerst blijkt dat sommige van de opgesomde wetgevende teksten inmiddels al opgeheven zijn en bijgevolg niet vermeld zouden mogen worden. Dat geldt onder andere voor het decreet van Duitstalige Gemeenschap van 17 mei 2004 ‘betreffende de garantie van een gelijke behandeling op de arbeidsmarkt’, dat opgeheven is bij artikel 41 van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 19 maart 2012 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’. Het geldt eveneens voor de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 26 juni 2003 ‘betreffende het gemengd beheer van de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, die opgeheven is bij artikel 33 van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 14 juli 2011 ‘betreffende het gemengd beheer van de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’³².

³⁰ Voetnoot 29 uit advies 52.675/VR: Zie artikel 2, 4°, van het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 19 maart 2012 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’; artikel 3, 3°, van het decreet van het Waals Gewest van 6 november 2008 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’; artikel 3 van de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’.

³¹ Voetnoot 30 uit advies 52.675/VR: Vergelijk namelijk met het voorschrift in artikel 33 van de wet van 30 juli 1981 ‘tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie’ ingegeven daden met artikel 31 van de wet van 10 mei 2007 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’.

³² Voetnoot 31 uit advies 52.675/VR: Dat artikel 33 zou overeenkomstig het bepaalde in artikel 35 van dezelfde ordonnantie, pas in werking treden op de datum vastgesteld door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Bij het besluit van 12 juli 2012 (art. 46) is die datum vastgesteld op 1 oktober 2012 (Zie artikel 46 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 12 juli 2012 houdende de uitvoering van de ordonnantie van 14 juli 2011 betreffende het gemengd beheer van de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, BS, 1 oktober 2012).

Voorts is het onnodig om in de lijst het decreet op te nemen van het Waals Gewest van 19 maart 2009 ‘tot wijziging, wat het toepassingsgebied betreft, van het decreet van 6 november 2008 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, met inbegrip van de discriminatie tussen vrouwen en mannen inzake economie, tewerkstelling en beroepsopleiding’. Dat decreet had immers als enig doel de wijziging van het voornoemde decreet van 6 november 2008. De vermelding van enkel dat laatste decreet in de lijst zou in een keer alle wijzigingen omvatten die het ondergaan heeft sinds het aangenomen is, alsook de wijzigingen die het naderhand nog zou kunnen ondergaan. Dezelfde opmerking geldt voor het decreet van het Waals Gewest van 12 januari 2012 ‘betreffende de strijd tegen bepaalde vormen van discriminatie’³³, waarvan het enige doel de wijziging was van het voornoemde decreet van 6 november 2008.

Het is de Raad van State niet duidelijk wat de strekking is van de vermelding in de lijst van de wet van 10 mei 2007 ‘tot aanpassing van het Gerechtelijk Wetboek aan de wetgeving ter bestrijding van discriminatie en tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’, en van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 4 september 2008 ‘ertoe strekkende een diversiteitsbeleid te bewerkstelligen in het Brussels ambtenarenapparaat’. Op grond van hun inhoud³⁴ lijken die twee wetgevende regels immers *a priori* geen aanleiding te kunnen geven tot enigerlei geschil waarin de erkenning van het vorderingsrecht van het interfederaal Centrum enige relevantie zou kunnen vertonen.

De Raad van State vraagt zich ten slotte af waarom de opgenomen lijst geen gewag maakt van titel IX van de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 17 juli 2003 ‘houdende de Brusselse Huisvestingscode’. Volgens artikel 176 van die code heeft titel IX immers “tot doel, met betrekking tot de toegang tot woning, een algemeen kader te creëren voor de bestrijding van discriminatie op grond van geslacht, zogenaamd ras, huidskleur, afkomst, nationaliteit, nationale of etnische afstamming, leeftijd, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, geboorte, vermogen, geloof of levensbeschouwing, politieke overtuiging, taal, huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap, een fysieke of genetische eigenschap of sociale afkomst”. Die titel IX is ingevoegd in de Brusselse Huisvestingscode bij een ordonnantie van 19 maart 2009 waarvan artikel 2 het volgende bepaalt:

“Deze ordonnantie dient tot de omzetting, voor wat huisvesting betreft, van richtlijn 2000/43/EG van 29 juni 2000 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van personen ongeacht ras of etnische afstamming en van richtlijn 2004/113/EG van 13 december 2004 houdende toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van mannen en vrouwen bij de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten”.

Om dezelfde reden is het de Raad van State niet duidelijk waarom in de lijst geen gewag gemaakt wordt van hoofdstuk Vbis van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende

³³ Voetnoot 32 uit advies 52.675/VR: Het opschrift van dat in het samenwerkingsakkoord vermelde decreet is bovendien niet correct. Het gaat in werkelijkheid om het decreet van de Waals Gewest van 12 januari 2012 ‘tot wijziging van het decreet van 6 november 2008 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’ (BS, 23 januari 2012).

³⁴ Voetnoot 33 uit advies 52.675/VR: De ordonnantie van 4 september 2008 stelt een regeling in van gewestsubsidies ten voordele van openbare instellingen (gemeentes, intercommunales, gemeentelijk vzw’s) die een diversiteitsplan uitwerken in het kader van hun personeelswerving. De wet van 10 mei 2007 wijzigt op haar beurt sommige bepalingen van het Gerechtelijk Wetboek om de bevoegdheid te regelen van de hoven en de rechtbanken met betrekking tot geschillen naar aanleiding van de toepassing van de andere antidiscriminatiewetten van 10 mei 2007 en van de wet van 30 juli 1981. Ze organiseert voorts het vorderingsrecht van het openbaar ministerie en de mededeling van de zaak aan het openbaar ministerie in het kader van die geschillen.

het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk', waarvan artikel 32*duodecies*, eerste lid, 5°, aan het huidige Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding het recht geeft om in rechte op te treden.

Artikelen 8 en 9

13. Artikel 8, § 3, vierde lid, preciseert niet of de aanwijzing van de bijkomende leden van de kamers moet beantwoorden aan de regel van de genderpariteit die van toepassing is op de basissamenstelling van de kamers, overeenkomstig artikel 8, § 1, eerste lid.

14. Naar luid van artikel 8, §§ 1 tot 3, van het samenwerkingsakkoord wordt het interfederaal Centrum beheerd door een paritair samengestelde interfederale raad van bestuur, die vergadert in voltallige zitting of in vier beperkte kamers: een paritair samengestelde federale kamer, die de tien leden omvat die worden aangewezen door de Kamer van volksvertegenwoordigers, een Vlaamse kamer, die de vier leden omvat die worden aangewezen door het Vlaams Parlement, een Franstalige kamer, die de twee leden omvat die worden aangewezen door het Waals Parlement en de twee leden die worden aangewezen door het Franse Gemeenschapsparlement en een paritair samengestelde Brusselse kamer, die de twee leden omvat die worden aangewezen door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement. De Franstalige kamer wordt aangevuld met het lid dat wordt aangewezen door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap. Dit lid neemt ook deel aan de debatten in de interfederale raad van bestuur "in de materies die de bevoegdheden aangaan van de Duitstalige Gemeenschap".

Overeenkomstig artikel 9, § 3, van het samenwerkingsakkoord worden de dossiers over deze kamers verdeeld "volgens de regelgeving waarvoor zij de exclusieve bevoegdheid hebben". De interfederale raad van bestuur is evenwel in voltallige zitting bevoegd voor de "dossiers die een gedeelde bevoegdheid hebben (lees: betreffen) tussen de gemeenschappen of gewesten en de federale overheid". De interfederale raad van bestuur neemt ook in voltallige zitting beslissingen "in geval van geschillen tussen twee kamers". Naar luid van artikel 10, § 2, tiende streepje, van het samenwerkingsakkoord is de interfederale raad van bestuur tevens bevoegd voor "het nemen van gezamenlijk[e] initiatieven in aangelegenheden die onder de respectieve bevoegdheden van de kamers vallen waarvoor een meerderheid van de leden van een of meerdere kamers om een gezamenlijke behandeling verzoekt".

15. De bevoegdheidsverdeling tussen de interfederale raad van bestuur enerzijds en de kamers moet met het oog op een werkzame regeling die tevens rekening houdt met de autonomie van de betrokken overheden, voldoende duidelijk zijn.

15.1. In de eerste plaats rijst de vraag wat precies moet worden begrepen onder "gedeelde bevoegdheid"³⁵. Wellicht worden daarmee dossiers bedoeld waarin onlosmakelijke elementen voorkomen die tot de bevoegdheid van meer dan één kamer moeten worden gerekend, maar dit dient meer precies te worden bepaald in het samenwerkingsakkoord. Indien het zou volstaan dat een dossier op slechts zeer zijdelingse wijze een verband vertoont met de bevoegdheid van een andere kamer, opdat het niet langer geacht kan worden tot de exclusieve bevoegdheid van één kamer te behoren en het van rechtswege door de interfederale raad van bestuur zou worden behandeld, worden de eigen bevoegdheden van de verscheidene kamers op een onevenredige wijze uitgehold. Het criterium "gedeelde bevoegdheid" zou bijgevolg nader moeten worden omschreven in de tekst van het samenwerkingsakkoord op een wijze die recht doet aan het uitgangspunt

³⁵ Voetnoot 34 uit advies 52.675/VR: Artikel 9, § 3, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord.

van de exclusieve bevoegdheden van de verscheidene kamers, zoals verwoord in artikel 9, § 3, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord.

15.2. In de tweede plaats is het niet duidelijk wat wordt bedoeld met “geschillen tussen twee kamers”³⁶. Indien hiermee wordt bedoeld dat geschillen over de toewijzing van een dossier aan een welbepaalde kamer door de interfederale raad van bestuur moeten worden opgelost, zou dit met zoveel woorden in het samenwerkingsakkoord moeten worden verduidelijkt. Indien het daarentegen de bedoeling zou zijn dat de interfederale raad van bestuur bevoegd zou worden in geval van onderling afwijkende inhoudelijke standpunten in de verscheidene kamers, rijst opnieuw de vraag of de eigen bevoegdheden van de verscheidene kamers niet op een onevenredige wijze worden uitgehouden, aangezien een dossier daarmee kan worden onttrokken aan een kamer indien wordt vastgesteld dat een andere kamer over de betrokken kwestie een ander standpunt huldigt.

15.3. In de derde plaats zou in het samenwerkingsakkoord, of op zijn minst in de memorie van toelichting moeten worden verduidelijkt wat moet worden begrepen onder “gezamenlijke initiatieven in aangelegenheden die onder de respectieve bevoegdheden van de kamers vallen en waarvoor een meerderheid van de leden van een of meerdere kamers om een gezamenlijke behandeling verzoekt”³⁷. Volstaat het dat de meerderheid van de leden van één kamer om een gezamenlijke behandeling verzoeken over een aangelegenheid die zij aanwijst, opdat de interfederale raad van bestuur bevoegd wordt om dienaangaande “gezamenlijke initiatieven” uit te werken met een absolute meerderheid van de stemmen? Op zijn minst zouden hiervan enkele voorbeelden moeten worden gegeven.

16. De vraag welk het bevoegde orgaan is dat beslist om in rechte op te treden moet op een duidelijke en ondubbelzinnige manier geregeld worden, zodat de ontvankelijkheid van de rechtsvorderingen ingesteld door het interfederaal Centrum niet betwist kan worden op dat punt. Volgens artikel 10, § 2, achtste streepje, van het samenwerkingsakkoord lijkt de beslissing om in rechte te treden zonder enig voorbehoud uit te gaan van de interfederale raad van bestuur. Artikel 10bis, § 2, negende streepje, van hetzelfde samenwerkingsakkoord bepaalt echter, zonder extra verduidelijking of voorbehoud: “De kamers zijn gemachtigd in rechte op te treden overeenkomstig de bepalingen van artikel 6, § 3”³⁸. Daarin zit een dubbelzinnigheid vervat die weggenomen dient te worden.

17.1. De bevoegdheden van de verscheidene kamers onderling worden ook niet op voldoende duidelijke wijze afgebakend.

17.2. Vooreerst wordt in het samenwerkingsakkoord niet uitdrukkelijk bepaald voor welke zaken de kamers exclusief bevoegd zijn. Gelet op de regeling in artikel 8, § 3, van het samenwerkingsakkoord omtrent de samenstelling van de kamers, kan wellicht aangenomen worden dat de federale kamer bevoegd is voor dossiers die de bevoegdheid van de federale overheid betreffen, dat de Vlaamse, de Franstalige en de Brusselse kamer telkens bevoegd zijn voor dossiers die aansluiten op de bevoegdheden van de parlementen die de leden van deze kamers aanwijzen. Een dergelijke fundamentele regel als de bevoegdheden van de verscheidene kamers zou beter uitdrukkelijk worden opgenomen in het samenwerkingsakkoord.

³⁶ Voetnoot 35 uit advies 52.675/VR: Artikel 9, § 3, derde lid, van het samenwerkingsakkoord.

³⁷ Voetnoot 36 uit advies 52.675/VR: Artikel 10, § 2, tiende streepje, van het samenwerkingsakkoord.

³⁸ Voetnoot 37 uit advies 52.675/VR: De formulering van die bepaling is juridisch niet correct, aangezien het niet de kamers zelf zijn die beschikken over het vorderingsrecht maar wel degelijk het interfederaal Centrum. Hooguit kan gesteld worden dat de kamers bevoegd zijn om te beslissen om al dan niet gebruik te maken van het vorderingsrecht van het Centrum.

17.3. Daarenboven is het niet duidelijk welk orgaan van het interfederaal Centrum de dossiers zal behandelen die betrekking hebben op bevoegdheden van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, die nochtans beide partij zijn bij het samenwerkingsakkoord. Meer zelfs, er is voor beide overheden niet eens voorzien in een aanwijzing van leden in deze organen of in enige inspraak bij de samenstelling ervan. In zoverre daardoor eigen bevoegdheden van deze overheden worden opgedragen aan een gemeenschappelijke instelling zoals aan het interfederaal Centrum zonder dat daarbij wordt voorzien in een aanwijzing van leden of in enige inspraak bij de samenstelling ervan, ligt een afstand van bevoegdheden voor die strijdig is met de bevoegdheidsverdelende regels.

De tekst van het samenwerkingsakkoord moet bijgevolg aangevuld worden wat betreft die kwesties, met name wat betreft de wijze van aanwijzing van de leden van de interfederale raad van bestuur die zitting hebben namens de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie en wat betreft de vraag welke kamers, en in welke samenstelling, de zaken zullen onderzoeken die tot de exclusieve bevoegdheid behoren van die twee machtsniveaus.

17.4. Het is evenmin duidelijk door welk orgaan van het interfederaal Centrum de dossiers worden behandeld die betrekking hebben op bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap. Naar luid van artikel 8, § 3, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord wordt de Franstalige kamer “aangevuld” met een lid dat aangeduid wordt door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap. Overeenkomstig artikel 8, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord “maakt [dit lid] deel uit van de Franstalige kamer”. Daaruit kan evenwel nog niet op sluitende wijze worden opgemaakt dat de dossiers die de Duitstalige Gemeenschap exclusief betreffen, gerekend moeten worden tot de dossiers die de Franstalige kamer op grond van artikel 9, § 3, van het samenwerkingsakkoord behandelt omdat zij er exclusief bevoegd voor is. Daar komt nog bij dat in artikel 8, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord wel de deelname van het lid, aangeduid door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap aan de debatten en aan de besluitvorming in de interfederale raad van bestuur wordt geregeld, terwijl er geen enkele bepaling wordt gewijd aan zijn deelname aan de debatten en aan de besluitvorming in de Franstalige kamer. Zelfs indien men aanneemt dat het lid, aangeduid door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap op volwaardige wijze aan de debatten en aan de besluitvorming in de Franstalige kamer deelneemt voor dossiers die de Duitstalige Gemeenschap exclusief betreffen, is niet duidelijk welke rol hij speelt bij dossiers die de Franse Gemeenschap en het Waalse Gewest exclusief betreffen.

Artikel 8, § 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt voorts dat de interfederale raad van bestuur wordt “aangevuld” met een lid, aangeduid door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap “voor de materies die ook betrekking hebben op de Duitstalige Gemeenschap” (in de Franse tekst: “pour les matières qui concernent la Communauté germanophone”). De draagwijdte van die bepaling is evenmin duidelijk³⁹ en moet worden verduidelijkt, zodat kan worden uitgemaakt voor welke dossiers die de Duitstalige Gemeenschap niet exclusief betreffen, het lid, aangeduid door het Parlement

³⁹ Voetnoot 38 uit advies 52.675/VR: Op dit punt strookt de Nederlandse tekst van artikel 8, § 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord niet met de memorie van toelichting, aangezien uit die memorie van toelichting veeleer moet worden opgemaakt dat het Duitstalige lid enkel deelneemt aan de beslissingen die de exclusieve bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap betreffen, terwijl in de Nederlandse tekst van de aangehaalde bepaling gewag wordt gemaakt van “materies die ook betrekking hebben op de Duitstalige Gemeenschap”, waaruit kan worden opgemaakt dat het Duitstalige lid ook deelneemt aan beslissingen die niet enkel de exclusieve bevoegdheden van de Duitstalige Gemeenschap betreffen. De Franse tekst van artikel 8, § 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord is op dat punt minder duidelijk.

van de Duitstalige Gemeenschap kan deelnemen aan de debatten en aan de besluitvorming in de interfederale raad van bestuur.

Samenvattend kan worden gesteld dat het samenwerkingsakkoord een grote dubbelzinnigheid laat bestaan aangaande de positie en de bevoegdheid van het lid, aangeduid door het Parlement van de Duitstalige Gemeenschap en dat de tekst van het samenwerkingsakkoord op dit punt moet worden gepreciseerd.

Artikel 10

18. De interfederale raad van bestuur is overeenkomstig artikel 10, § 3, van het samenwerkingsakkoord bevoegd om zijn huishoudelijk reglement op te stellen.

In dat verband dient eraan te worden herinnerd dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling in beginsel niet in overeenstemming is met de algemene publiekrechtelijke beginselen omdat erdoor geraakt wordt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en een rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving. Dergelijke delegaties kunnen dan ook enkel worden gebillijkt om praktische redenen en in de mate dat zij een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben, en er mag worden van uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienen toe te passen of er toezicht op uitoefenen, ook het best geplaatst zijn om deze met kennis van zaken uit te werken.

Er kan te dezen wel worden aangenomen dat de interfederale raad van bestuur het best geplaatst is om zijn huishoudelijk reglement vast te stellen. Deze bevoegdheid kan, om in overeenstemming te zijn met de zo-even aangehaalde beginselen, enkel evenwel betrekking hebben op de interne organisatie van de interfederale raad van bestuur. Er kunnen met name geen bepalingen in het huishoudelijk reglement worden opgenomen die rechten verlenen of verplichtingen opleggen aan derden, zoals bijvoorbeeld aan personen die zich tot het interfederaal Centrum wenden. Bovendien moeten deze bepalingen een zeer beperkte of een hoofdzakelijk technische draagwijdte hebben.

SLOTOPMERKINGEN

19. Zowel de Nederlandse als de Franse tekst van het samenwerkingsakkoord zijn hoogst onzorgvuldig opgesteld, zowel wat betreft taalkundige correctheid als wat betreft de overeenstemming met de andere taalversie.

Zonder dat hierbij volledigheid wordt betracht, dient op dat punt verwezen te worden naar de volgende voorbeelden.

- In de Nederlandse tekst van het opschrift van het samenwerkingsakkoord wordt in de benaming van het interfederaal Centrum “bestrijding van discriminatie en racisme” vermeld, terwijl in de Franse tekst gewag wordt gemaakt van “la lutte contre le racisme et les discriminations”. De twee taalversies moeten op dit punt op elkaar worden afgestemd.

- In artikel 5, eerste lid, 2°, van de Franse tekst schrijve men “personne privée”.

- In artikel 6, § 1, derde lid, van de Franse tekst is het begrip “domaine de fonctionnement” niet duidelijk. Wellicht is “ressort” verkieselijk.

- In artikel 6, § 3, van de Franse tekst, schrijve men “dans les limites de la liste” en niet “endéans les limites de la liste”.

- In artikel 8, § 1, eerste lid, eerste streepje, schrijve men in de Nederlandse tekst: “maximaal 5 van hetzelfde geslacht” in plaats van “maximaal van hetzelfde geslacht”.

- In artikel 8, § 1, tweede lid wordt in de Nederlandse tekst gewag gemaakt van “de materies die ook betrekking hebben op de Duitstalige gemeenschap”, terwijl in de Franse tekst melding wordt gemaakt van “les matières qui concernent la Communauté germanophone”. Zie in dat verband opmerking 17.3.

- In artikel 8, § 2, schrijve men in de Nederlandse tekst “respectieve parlementen” in plaats van “respectieve parlement”.

- In artikel 8, § 7, eerste streepje, van de Franse tekst schrijve men “le mandat de membre du Parlement européen” en niet “le mandat du Parlement européen”

- In artikel 8, § 7, tweede streepje, schrijve men in de Nederlandse tekst “gewestelijke staatssecretaris” en in het vierde streepje schrijve men “lid van een ministerieel kabinet of van een beleidsceel”.

- In artikel 9, § 1, tweede lid, schrijve men in de Nederlandse tekst “binnen een termijn die ze zelf bepalen”. Deze zinsnede moet bovendien ook worden opgenomen in de Franse tekst.

- In artikel 9, § 1, vierde lid, schrijve men in de Nederlandse tekst “de beslissingen in de kamers” in plaats van “de beslissingen in de raad van bestuur van de kamers”.

- In artikel 9, § 3, tweede lid, schrijve men in de Nederlandse tekst “betreffen” in plaats van “hebben”.

- In artikel 10*bis*, § 2, moeten de zinsneden in het vijfde tot het negende streepje in de Nederlandse tekst grammaticaal aansluiten bij de inleidende zin.

- In artikel 11, § 1, schrijve men in de Nederlandse tekst “verschillend geslacht” in plaats van “verschillende geslacht”.

- In artikel 11, § 2, tweede lid, schrijve men in de Nederlandse tekst “Belgisch Staatsblad” in plaats van “Belgische Staatsblad”.

- In artikel 12, § 3, schrijve men: “Personeelsleden [... kunnen]”.

- In artikel 13, eerste lid, schrijve men in de Nederlandse tekst “de interfederale raad van bestuur”.

- In artikel 13, tweede lid, schrijve men in de Nederlandse tekst “de gecoördineerde wetten op het gebruik van de talen in bestuurszaken”.

- In de artikelen 15 en 16 vervange men in de Nederlandse tekst telkens het woord “tussenkoms” door het woord “bijdrage” en schrijve men telkens “in afwijking van” in plaats van “in afwijking op”.

3. De in het licht van dat advies aangepaste tekst van het samenwerkingsakkoord noopt niet tot het maken van bijkomende opmerkingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Jan SMETS