



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.997/1
van 16 maart 2018

avis 62.997/1
du 16 mars 2018

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke Regering
‘houdende wijziging van het besluit van
de Brusselse Hoofdstedelijke Regering
van 7 juli 2016 houdende de uitvoering
van artikel 15 van de ordonnantie van
4 september 2008 betreffende de strijd
tegen discriminatie en de gelijke
behandeling op het vlak van de
tewerkstelling, van artikels 24 en 26 van
de ordonnantie van 4 september 2008
ter bevordering van diversiteit en ter
bestrijding van discriminatie in het
Brussels gewestelijk openbaar ambt en
van het artikel 214 van de ordonnantie
van 17 juli 2003 houdende de Brusselse
huisvestingscode’

un projet d'arrêté du Gouvernement de
la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif
à la modification de l'arrêté de la
Région de Bruxelles-Capitale du
7 juillet 2016 portant exécution de
l'article 15 de l'ordonnance du
4 septembre 2008 relative à la lutte
contre la discrimination et à l'égalité de
traitement en matière d'emploi, des
articles 24 et 26 de l'ordonnance du
4 septembre 2008 visant à promouvoir
la diversité et à lutter contre la
discrimination dans la fonction publique
régionale bruxelloise et de l'article 214
de l'ordonnance du 17 juillet 2003
portant le Code bruxellois du
Logement’

Op 14 februari 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘houdende wijziging van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 juli 2016 houdende de uitvoering van artikel 15 van de ordonnantie van 4 september 2008 betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling op het vlak van de tewerkstelling, van artikels 24 en 26 van de ordonnantie van 4 september 2008 ter bevordering van diversiteit en ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt en van het artikel 214 van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse huisvestingscode’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 maart 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 maart 2018.

*

Le 14 février 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif à la modification de l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 juillet 2016 portant exécution de l'article 15 de l'ordonnance du 4 septembre 2008 relative à la lutte contre la discrimination et à l'égalité de traitement en matière d'emploi, des articles 24 et 26 de l'ordonnance du 4 septembre 2008 visant à promouvoir la diversité et à lutter contre la discrimination dans la fonction publique régionale bruxelloise et de l'article 214 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 8 mars 2018. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller, président, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 mars 2018.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt ertoe om in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 juli 2016 ‘houdende de uitvoering van artikel 15 van de ordonnantie van 4 september 2008 betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling op het vlak van de tewerkstelling, van artikels 24 en 26 van de ordonnantie van 4 september 2008 ter bevordering van diversiteit en ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt en van het artikel 214 van de ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse huisvestingscode’ de verwijzingen naar specifieke onderdelen van de ordonnantie van 4 september 2008 ‘ter bevordering van diversiteit en ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt’ te vervangen door een verwijzing naar “alle gewestelijke reglementaire bepalingen betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling”.¹

2.1. Het ontwerp wijst het interfederaal “Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme” (het Centrum) aan als instelling die in rechte kan optreden respectievelijk als instelling die optreedt als verzoeningsdienst, “in overeenstemming met alle gewestelijke reglementaire bepalingen betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling”.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, neemt aan dat de stellers bedoelen te verwijzen naar de bepalingen “betreffende de gelijke behandeling en de strijd tegen discriminatie”², en neemt aan dat de verwijzing naar “reglementaire bepalingen” niet moet worden begrepen als een verwijzing die beperkt is tot regels die uitgevaardigd zijn door de uitvoerende macht, maar eveneens als een verwijzing naar ordonnanties van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

2.2. De organisatie en de bevoegdheden van het Centrum worden beheerst door het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen ‘voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980’.

¹ Daarbij kan vastgesteld worden dat de stellers van het ontwerp nalaten het opschrift van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 juli 2016 aan deze wijziging aan te passen.

² De letterlijke bewoording van de ontworpen tekst, zeker in de Franse tekst van het ontwerp, verwijst evenwel naar de bepalingen betreffende de strijd tegen discriminatie en de strijd tegen de gelijke behandeling. Vgl. het opschrift van de ordonnantie van 4 september 2008 ‘ter bevordering van diversiteit en ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt’ en van de ordonnantie van 5 oktober 2017 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en ter bevordering van gelijke behandeling’. Gelijkaardige bewoordingen als in het ontwerp kunnen worden teruggevonden in het Nederlandse opschrift van de ordonnantie van 4 september 2008 ‘betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling op het vlak van de tewerkstelling’, waarvan de Franse versie echter wel accuraat is.

Artikel 3 van het samenwerkingsakkoord betreft de opdrachten van het Centrum en luidt:

“§ 1. Het Centrum heeft als opdracht :

a. 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 zogenaamd ras, huidskleur, afkomst, nationaliteit, nationale of etnische afstamming, seksuele geaardheid, burgerlijke staat, sociale positie, geboorte, vermogen, leeftijd, het geloof, levensbeschouwing, gezondheidstoestand, politieke overtuiging of syndicale overtuiging, handicap, fysieke of genetische eigenschap;

b. de taken vervullen voorzien in artikel 33 § 2 van het Verdrag van de Verenigde Naties van 13 december 2006 inzake de rechten van de personen met een handicap.

§ 2. Het Centrum voert zijn opdrachten uit in een geest van dialoog en van samenwerking 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.

§ 3. Het Centrum is in de uitoefening van zijn opdrachten volkomen onafhankelijk, overeenkomstig de Principes van Parijs zoals bepaald in de bijlage van resolutie 48/138 van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties van 20 december 1993.”

Het Centrum is op grond van artikel 6, § 2, bevoegd om “binnen de perken van zijn opdrachten bepaald bij artikel 3 van dit akkoord, meldingen te ontvangen, te behandelen en elke bemiddelings- of verzoeningsopdracht uit te voeren die het nuttig acht, onverminderd de bevoegdheid van de ombudsdiensten wiens bevoegdheid wordt bepaald door of krachtens een wet, decreet of ordonnantie en onverminderd de bevoegdheid van de bemiddelaars aangeduid door de betrokkenen”.

Artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord betreft de bevoegdheid om in rechte op te treden:

“Binnen de perken van de opdrachten van het Centrum, zoals bepaald in artikel 3 van dit akkoord en binnen de grenzen van de lijst van wetten, decreten en ordonnanties opgesomd in deze paragraaf, bepaalt elke partij respectievelijk per wet, decreet of ordonnantie, en voor wat zijn eigen bevoegdheden betreft, de zaken waarbij het Centrum bevoegd is om in rechte op te treden.

Het Centrum is bevoegd om, binnen de perken van zijn opdrachten bepaald bij artikel 3 van huidig akkoord, in rechte op te treden in alle rechtsgeschillen zoals bij de toepassing van volgende wetten, decreten en ordonnanties :

- de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden;

- de wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de Tweede Wereldoorlog door het Duitse nationaalsocialistische regime is gepleegd;

- Hoofdstuk 5bis van de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk;

- de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie;

- het Vlaams decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt;
- het Vlaamse decreet van 10 juli 2008 houdende een kader voor het Vlaamse gelijkekansen- en gelijkebehandelingsbeleid;
- het decreet van de Franse Gemeenschap van 12 december 2008, betreffende de bestrijding van sommige vormen van discriminatie;
- 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;
- de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 14 juli 2011 betreffende het gemengd beheer van de arbeidsmarkt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;
- 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 diversiteiten ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt;
- het decreet van 22 maart 2007 van de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de gelijkheid van behandeling van personen in de beroepsopleiding;
- het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 19 maart 2012 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie;
- de ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingcode;
- het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 3 juli 2010 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling”.

Over de draagwijdte van deze bepaling heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt in advies 59.552/2/V van 12 september 2016³:

“Artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van racisme en discriminatie onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling, waarmee het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft ingestemd bij een ordonnantie van 24 februari 2014, bepaalt het volgende:

[...]

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 19 januari 2014 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 blijkt dat de lijst die opgenomen is in artikel 6, § 3, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord, zoals kan worden opgemaakt uit de redactie ervan, exhaustief is. Zo is in de bespreking van de

³ Adv.RvS 59.552/2/V van 12 september 2016 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 5 oktober 2017 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en ter bevordering van gelijke behandeling’. *Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. A-501/1.

artikelen van het samenwerkingsakkoord in de memorie van toelichting bij het wetsontwerp, het volgende te lezen:

‘Tenslotte wordt in artikel 6 § 3 de lijst aan wetgevende teksten omschreven op grond waarvan het Centrum in rechte kan optreden. Elke partij bij het akkoord kan zelf bepalen, voor wat zijn eigen bevoegdheden betreft en binnen grenzen van de opsomming bepaald in artikel 6 § 3, voor welke wettelijke teksten het Centrum effectief in rechte kan optreden.’⁴

Het voorontwerp valt niet ‘binnen de grenzen van de lijst van wetten, decreten en ordonnanties opgesomd in deze paragraaf’ als bedoeld in dat artikel.⁵ Het centrum is bijgevolg niet bevoegd om in rechte op te treden in de rechtsgeschillen waartoe de toepassing van het voorontwerp van ordonnantie aanleiding kan geven.

Behalve indien het samenwerkingsakkoord door middel van een wijzigingsakkoord wordt geamendeerd, zou het invoegen van de bepalingen van het voorliggende voorontwerp in één van de ordonnanties die opgelijst zijn in artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord, een oplossing kunnen zijn.”

Bijgevolg is, zonder voorafgaande wijziging van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet bevoegd om aan het Centrum de opdracht toe te kennen in rechte op te treden in het kader van andere regelingen dan de ordonnanties die in artikel 6, § 3, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 zijn opgesomd.

2.3. De algemene verwijzing naar de “gewestelijke reglementaire bepalingen betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling”, kan in de eerste plaats worden geacht een verwijzing te bevatten naar de ordonnantie van 4 september 2008 ‘ter bevordering van diversiteit en ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt’ waarnaar de huidige artikelen 3 en 4 van het besluit van 7 juli 2016 verwijzen.

De artikelen 24, § 1, en 26, § 1, van deze ordonnantie van 4 september 2008 machtigen de Regering om één of meer organen aan te wijzen die in rechte kunnen optreden of als verzoeningsdienst kunnen optreden in het kader van deze ordonnantie.

Gelet op hetgeen sub 2.2 werd opgemerkt met betrekking tot de bevoegdheden van het Centrum, bieden deze machtigingen een voldoende rechtsgrond voor het aanwijzen van het Centrum voor het vervullen van deze (gewestelijke) taken.

2.4.1. Daarnaast moet onder de algemene verwijzing naar de “reglementaire bepalingen” ook een verwijzing worden begrepen naar de ordonnantie van 5 oktober 2017 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en ter bevordering van gelijke behandeling’. Deze ordonnantie, die in het eerste lid van de aanhef wordt vermeld, vormt immers de aanleiding voor het ontwerp.

⁴ Voetnoot in de geciteerde tekst: *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2137/001, 5. Dat die lijst exhaustief is, valt ook af te leiden uit advies 52.675/VR, dat de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State op 5 februari 2013 hebben gegeven over het voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 19 januari 2014, *ibid.*, 25-43.

⁵ Voetnoot in de geciteerde tekst: Bovendien is het voorontwerp, zoals bevestigd wordt in artikel 4 van het voorontwerp en door het ontbreken van een opheffingsbepaling, niet bedoeld om de ordonnanties te vervangen die zijn opgesomd in artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord.

Dit laatste blijkt uit de nota aan de leden van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, gevoegd bij het ontwerp. In deze nota wordt gesteld:

“Op voordracht van de Staatssecretaris belast met gelijke kansen werd op 5 oktober 2017 de ordonnantie ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie en ter bevordering van gelijke behandeling aangenomen (ofwel de ordonnantie ‘goederen en diensten’). Het optreden in rechte voor wat betreft deze ordonnantie maakt nog geen deel uit van de opdracht van UNIA [het Centrum], aangezien dit nog niet is opgenomen in het besluit dat de opdrachten bepaalt”.

In dezelfde nota wordt uiteengezet waarom is gekozen om de verwijzing naar de bepalingen van de betrokken ordonnantie van 4 september 2008 te vervangen door een algemene omschrijving, eerder dan om een verwijzing naar de betrokken bepalingen van de ordonnantie van 5 oktober 2017 toe te voegen: “Om dit juridisch te verankeren, wordt voorgesteld het besluit van 7 juli 2016 te wijzigen en te bepalen dat UNIA/het Centrum aangewezen wordt als de instelling die in rechte of als verzoeningsdienst kan optreden in overeenstemming met alle gewestelijke reglementaire bepalingen betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling. Door deze formulering wordt er gegarandeerd dat UNIA voortaan voor iedere reglementaire bepaling in dit domein in rechte kan optreden, waaronder voor de ordonnantie ‘goederen en diensten’”.

2.4.2. De ordonnantie van 5 oktober 2017 bevat geen specifieke rechtsgrond om een instelling aan te wijzen die in rechte kan optreden of die kan optreden als verzoeningsdienst.

De opdracht aan de regering in artikel 29 van de ordonnantie van 5 oktober 2017 om een of meerdere organen aan te wijzen met als opdracht het bevorderen van de gelijke behandeling van alle personen, heeft enkel betrekking op organen die bevoegd zijn om “1° bijstand te verlenen aan de slachtoffers van discriminatie, door hen bij de beroepsprocedures te begeleiden; 2° rapporten op te stellen, onderzoeken uit te voeren en aanbevelingen te doen met betrekking tot alle aspecten in verband met discriminatie”. Deze bevoegdheden stemmen niet overeen met de taak als “instelling die in rechte kan optreden” in het te wijzigen artikel 3 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 7 juli 2016 of met de omschrijving als “verzoeningsdienst” in het te wijzigen artikel 4 van datzelfde besluit. Het verlenen van bijstand en de begeleiding bij “beroepsprocedures” stemt immers niet volledig overeen met het (door het orgaan zelf) optreden in rechte. Het organiseren van een verzoening is niet uitdrukkelijk vermeld in artikel 29 van de ordonnantie van 5 oktober 2017 en is dermate specifiek dat deze taak niet kan worden ingepast in de algemene taakomschrijving van de in artikel 29 bedoelde organen.

Wat betreft de aanwijzing van het Centrum als orgaan dat in rechte kan optreden, bepaalt artikel 27 van de ordonnantie van 5 oktober 2017 wel uitdrukkelijk dat het Centrum in rechte kan optreden in de rechtsgeschillen waartoe de toepassing van de ordonnantie aanleiding kan geven.

2.4.3. Los van de vaststelling dat de in artikel 27 van de ordonnantie van 5 oktober 2017 opgenomen aanwijzing van het Centrum niet in overeenstemming is met de *sub* 2.2 uiteengezette bevoegdheidsrechtelijke beginselen, moet vastgesteld worden dat de uitbreiding, in artikel 3 van het besluit van 7 juli 2016, van de taak van het Centrum om in rechte te kunnen optreden, tot de

ordonnantie van 5 oktober 2017 niets zou toevoegen aan hetgeen in artikel 27 van de ordonnantie van 5 oktober 2017 vervat ligt.

Voor de uitbreiding, in artikel 4 van het besluit van 7 juli 2016, van de taak van het Centrum om als verzoeningsdienst op te treden, tot de ordonnantie van 5 oktober 2017, is er, onverminderd de genoemde bevoegdheidsrechtelijke bezwaren, in ieder geval geen rechtsgrond voorhanden.

2.5. Tot slot kan de omschrijving “alle gewestelijke reglementaire bepalingen betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling” ook andere regels omvatten dan de boven vermelde ordonnanties van 4 september 2008 en van 5 oktober 2017 (zie *sub* 2.4.1).

Het kan gaan om bepaalde (algemene of sectorale) regelgeving die reeds bestaat. Daarnaast kan de omschrijving ook nog tot stand te komen regelgeving omvatten. Dat laatste blijkt zelfs tot de doelstellingen van het ontwerp te behoren, aangezien de gemachtigde hieromtrent verklaarde:

“Tijdens de voorbereiding daarvan leek het ons bovendien opportuun de opdracht ruim en algemeen te omschrijven, zodat de besluiten niet iedere keer moeten gewijzigd worden telkens wanneer er een nieuwe wettekst tot stand komt met betrekking tot antidiscriminatie. Dat zou maar weinig efficiënt zijn. Het is namelijk zo dat wij op dit moment werken aan een aantal nieuwe ordonnanties waarvoor wij de opdracht ook aan UNIA en het Instituut willen toevertrouwen.”

Onverminderd de vaststelling *sub* 2.2 dat voorafgaand aan de bedoelde toekomstige ordonnanties een herziening van het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 vereist is, moet vastgesteld worden dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering het Centrum slechts zou kunnen aanwijzen “als instelling die in rechte kan optreden” en “als verzoeningsdienst” in de mate zij daartoe uitdrukkelijk bij ordonnantie zou worden gemachtigd. Aangezien enerzijds het noodzakelijke samenwerkingsakkoord ontbreekt, en anderzijds niet vaststaat dat dergelijke machtigingen bestaan voor de andere regelingen die onder de omschrijving “alle gewestelijke reglementaire bepalingen betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling” vallen, moet dan ook opgemerkt worden dat er voor het ontwerp in die zin geen rechtsgrond voorhanden is.

2.6. Gelet op hetgeen hierboven is vastgesteld, kan het ontwerp geen doorgang vinden.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de remplacer, dans l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 7 juillet 2016 'portant exécution de l'article 15 de l'ordonnance du 4 septembre 2008 relative à la lutte contre la discrimination et à l'égalité de traitement en matière d'emploi, des articles 24 et 26 de l'ordonnance du 4 septembre 2008 visant à promouvoir la diversité et à lutter contre la discrimination dans la fonction publique régionale bruxelloise et de l'article 214 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement', les références à des divisions spécifiques de l'ordonnance du 4 septembre 2008 'visant à promouvoir la diversité et à lutter contre la discrimination dans la fonction publique régionale bruxelloise' par une référence à « toutes les dispositions réglementaires régionales relatives à la lutte contre la discrimination et le [lire : au] traitement équitable »¹.

2.1. Le projet désigne le « Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations », (le Centre) comme organe pouvant ester en justice, respectivement comme organe agissant en tant que service de conciliation, « conformément à toutes les dispositions réglementaires régionales relatives à la lutte contre la discrimination et le [lire : au] traitement équitable ».

Le Conseil d'État, section de législation, présume que les auteurs entendent viser les dispositions « relatives au traitement équitable et à la lutte contre la discrimination »², et que la référence aux « dispositions réglementaires » ne doit pas s'entendre comme une référence se limitant aux règles édictées par le pouvoir exécutif, mais aussi comme une référence aux ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale.

2.2. L'organisation et les compétences du Centre sont régies par l'accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés 'visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980'.

L'article 3 de l'accord de coopération concerne les missions du Centre et s'énonce comme suit :

« § 1^{er}. Le Centre a pour missions :

a. de promouvoir l'égalité des chances prenant en considération la diversité dans notre société et de combattre toute forme de discriminations, de distinction, d'exclusion, de restriction, d'exploitation ou de préférence fondée sur une prétendue race, la couleur de

¹ À cet égard, on peut constater que les auteurs du projet négligent d'adapter l'intitulé de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 juillet 2016 en fonction de cette modification.

² Le libellé du texte en projet, certainement dans le texte français, vise cependant les dispositions relatives à la lutte contre la discrimination et à la lutte contre le traitement équitable. Comparer l'intitulé de l'ordonnance du 4 septembre 2008 'visant à promouvoir la diversité et à lutter contre la discrimination dans la fonction publique régionale bruxelloise' et celui de l'ordonnance du 5 octobre 2017 'tendant à lutter contre certaines formes de discriminations et à promouvoir l'égalité de traitement'. Des formulations semblables à celle du projet figurent dans l'intitulé néerlandais de l'ordonnance du 4 septembre 2008 'betreffende de strijd tegen discriminatie en de gelijke behandeling op het vlak van de tewerkstelling', dont la version française est toutefois exacte.

peau, l'ascendance, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'origine sociale, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé, la conviction politique ou la conviction syndicale, un handicap, une caractéristique physique ou génétique;

b. de remplir les tâches prévues dans l'article 33 § 2 de la Convention des Nations Unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées.

§ 2. Le Centre exerce ses missions dans un esprit de dialogue et de collaboration avec les associations, instituts, organes et services qui, en tout ou en partie, accomplissent les mêmes missions ou sont directement concernés par l'accomplissement de ces missions.

§ 3. Le Centre exerce ses missions en toute indépendance, conformément aux Principes de Paris tels qu'ils figurent à l'annexe de la résolution 48/138 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 1993 ».

En vertu de l'article 6, § 2, le Centre est habilité « [d]ans les limites de ses missions définies à l'article 3 du présent accord, [...] à recevoir des signalements, à les traiter et à accomplir toute mission de conciliation ou de médiation qu'il juge utile, ceci sans préjudice de la compétence des services de médiation dont la compétence est définie par ou en vertu d'une loi, d'un décret ou d'une ordonnance et sans préjudice de la compétence des médiateurs désignés par les parties concernées ».

L'article 6, § 3, de l'accord de coopération concerne la compétence d'ester en justice :

« Dans les limites des missions du Centre telles que définies à l'article 3 du présent accord, et dans les limites des lois, décrets et ordonnances énumérés dans le présent paragraphe, chaque partie détermine respectivement par loi, décret ou ordonnance, en ce qui concerne ses propres compétences, les cas où le Centre est habilité à ester en justice.

Le Centre est habilité à ester en justice, dans les limites de ses missions définies à l'article 3 du présent accord, dans tous les litiges auxquels pourrait donner lieu notamment l'application des lois, des décrets et des ordonnances suivants :

- la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie;

- la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la Seconde Guerre mondiale;

- le chapitre 5*bis* de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs dans l'exécution de leur travail;

- la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination;

- le décret de la Communauté flamande du 8 mai 2002 sur la participation proportionnelle sur le marché de l'emploi;

- le décret de la Communauté flamande du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement;

- le décret de la Communauté française du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination;

- le décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, en ce compris la discrimination entre les femmes et les hommes, en matière d'économie, d'emploi et de formation professionnelle;
- l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 juillet 2011 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale;
- l'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;
- l'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;
- le décret du 22 mars 2007 de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'égalité de traitement entre les personnes dans la formation professionnelle;
- le décret de la Communauté germanophone du 19 mars 2012 visant à lutter contre certaines formes de discrimination;
- l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement;
- le décret de la Commission Communautaire française de la région Bruxelles-Capitale du 3 juillet 2010 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination et à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement ».

Quant à la portée de cette disposition, le Conseil d'État, section de législation, a observé ce qui suit dans l'avis n° 59.552/2/V du 12 septembre 2016³:

« L'article 6, § 3, de l'accord de coopération du 12 juin 2013 conclu entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés, 'visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune', auquel la Région de Bruxelles-Capitale a donné son assentiment par une ordonnance du 24 février 2014, dispose :

[...]

Il résulte des travaux préparatoires de la loi du 19 janvier 2014 portant assentiment à cet accord de coopération du 12 juin 2013, que la liste figurant à l'article 6, § 3, alinéa 2, de l'accord de coopération est, comme le révèle sa rédaction, exhaustive. L'on peut ainsi lire dans le commentaire des articles de l'accord de coopération, figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi :

'Enfin, l'article 6, § 3, énumère les textes législatifs sur la base desquels le Centre peut agir en justice. Chacune des parties à l'accord peut décider, pour ce qui concerne ses propres compétences et dans les limites de la liste prévue à l'article 6, § 3, pour quels textes juridiques le Centre peut effectivement entamer des poursuites judiciaires'⁴.

³ Avis C.E. n° 59.552/2/V du 12 septembre 2016 sur un avant-projet devenu l'ordonnance du 5 octobre 2017 'tendant à lutter contre certaines formes de discriminations et à promouvoir l'égalité de traitement', *Doc. parl.*, Parl. Brux. Cap., 2016-17, n° A-501/1.

⁴ *Note du texte cité* : *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2137/001, p. 5. Cette exhaustivité se déduit également de l'avis n° 52.675/VR donné le 5 février 2013 que les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État ont donné sur l'avant-projet devenu la loi du 19 janvier 2014, *ibid.*, pp. 25-43.

L'avant-projet n'entre pas 'dans les limites des lois, décrets et ordonnances énumérés dans le présent paragraphe', au sens de cet article⁵. Le Centre n'est donc pas habilité à ester en justice dans les litiges auxquels l'application de l'avant-projet d'ordonnance donnerait lieu.

Sauf à amender l'accord de coopération par un accord modificatif, une solution pourrait être d'insérer les dispositions de l'avant-projet examiné dans l'une des ordonnances listées à l'article 6, § 3, de l'accord de coopération ».

Il s'ensuit qu'à défaut de modification préalable de l'accord de coopération du 12 juin 2013, la Région de Bruxelles-Capitale n'est pas compétente pour attribuer au Centre la mission d'ester en justice dans le cadre de réglementations autres que les ordonnances qui sont énumérées à l'article 6, § 3, alinéa 2, de l'accord de coopération du 12 juin 2013.

2.3. On peut considérer tout d'abord que la référence générale aux « dispositions réglementaires régionales relatives à la lutte contre la discrimination et le [lire : au] traitement équitable » implique une référence à l'ordonnance du 4 septembre 2008 'visant à promouvoir la diversité et à lutter contre la discrimination dans la fonction publique régionale bruxelloise', visée aux articles 3 et 4 actuels de l'arrêté du 7 juillet 2016.

Les articles 24, § 1^{er}, et 26, § 1^{er}, de cette ordonnance du 4 septembre 2008 habilitent le Gouvernement à désigner un ou plusieurs organes pouvant ester en justice ou pouvant faire office de service de conciliation dans le cadre de cette ordonnance.

Eu égard à l'observation formulée au point 2.2 en ce qui concerne les compétences du Centre, ces habilitations procurent un fondement juridique suffisant permettant de désigner le Centre pour l'accomplissement de ces missions (régionales).

2.4.1. En outre, il y a lieu de considérer que la référence générale aux « dispositions réglementaires » implique également une référence à l'ordonnance du 5 octobre 2017 'tendant à lutter contre certaines formes de discriminations et à promouvoir l'égalité de traitement'. Cette ordonnance, qui est mentionnée au premier alinéa du préambule, est en effet à l'origine du projet.

C'est ce qui ressort de la note aux membres du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, jointe au projet. Cette note dispose :

« Sur proposition de la Secrétaire d'État en charge de l'égalité des chances une ordonnance visant à lutter contre certaines formes de discrimination et visant à promouvoir le traitement équitable a été adoptée par le Parlement en octobre 2017 (ou l'ordonnance relative « aux biens et aux services »). Ester en justice en ce qui concerne cette ordonnance ne fait pas encore partie de la mission d'UNIA [le Centre], étant donné que ceci n'est pas encore introduit dans l'arrêté relatif aux missions ».

Cette même note explique pourquoi il a été choisi de remplacer la référence aux dispositions de l'ordonnance concernée du 4 septembre 2008 par une description générale, plutôt que d'ajouter une référence aux dispositions concernées de l'ordonnance du 5 octobre 2017 : « Afin d'établir les bases juridiques, il est proposé de modifier l'arrêté du 7 juillet 2016 et de

⁵ Note du texte cité : En outre, comme le confirme l'article 4 de l'avant-projet et l'absence d'abrogatoire, celui-ci n'a pas vocation à se substituer aux ordonnances énumérées à l'article 6, § 3, de l'accord de coopération.

déterminer qu'UNIA/le centre désigné comme institution pouvant ester en justice conformément à toutes les dispositions réglementaires régionales relatives à la lutte contre la discrimination et un traitement équitable. Cette formulation garantit qu'UNIA peut ester en justice pour chaque disposition réglementaire dans ce domaine, dont fait partie l'ordonnance relative 'aux biens et services' ».

2.4.2. L'ordonnance du 5 octobre 2017 ne contient pas de fondement juridique spécifique permettant de désigner un organe qui peut ester en justice ou faire office de service de conciliation.

La délégation donnée au gouvernement par l'article 29 de l'ordonnance du 5 octobre 2017 de désigner un ou plusieurs organismes dont la mission consiste à promouvoir l'égalité de traitement de toutes les personnes ne concerne que les organismes qui sont compétents pour « 1° l'aide aux victimes de discrimination en les accompagnant dans les procédures de recours; 2° la rédaction de rapports, d'études et de recommandations portant sur tous les aspects en rapport avec la discrimination ». Ces compétences ne correspondent pas à la mission d'« organe pouvant ester en justice » visée à l'article 3 à modifier de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 7 juillet 2016, ni à celle de « service de conciliation » mentionnée à l'article 4 à modifier du même arrêté. L'aide et l'accompagnement dans les « procédures de recours » ne correspondent en effet pas complètement à la mission (de l'organe même) d'ester en justice. L'organisation d'une conciliation n'est pas mentionnée expressément à l'article 29 de l'ordonnance du 5 octobre 2017 et est à ce point spécifique que cette mission ne peut s'inscrire dans la description générale des missions des organes visés à l'article 29.

En ce qui concerne la désignation du Centre comme organe pouvant ester en justice, l'article 27 de l'ordonnance du 5 octobre 2017 dispose par contre explicitement que le Centre peut ester en justice dans les litiges auxquels l'application de l'ordonnance donnerait lieu.

2.4.3. Indépendamment du fait que la désignation du Centre, à l'article 27 de l'ordonnance du 5 octobre 2017, n'est pas conforme aux principes de répartition des compétences exposés au point 2.2, force est de constater que l'extension de la mission du Centre lui permettant d'ester en justice à l'ordonnance du 5 octobre 2017, prévue à l'article 3 de l'arrêté du 7 juillet 2016, n'ajouterait rien à ce que dispose l'article 27 de l'ordonnance du 5 octobre 2017.

Sans préjudice des griefs précités en matière de répartition des compétences, il n'existe en tout cas pas de fondement juridique pour que l'article 4 de l'arrêté du 7 juillet 2016 étende à l'ordonnance du 5 octobre 2017 la mission du Centre lui permettant de faire office de service de conciliation.

2.5. Enfin, les termes « toutes les dispositions réglementaires régionales relatives à la lutte contre la discrimination et le [lire : au] traitement équitable » peuvent viser également d'autres règles que les ordonnances précitées des 4 septembre 2008 et 5 octobre 2017 (voir l'observation 2.4.1).

Il peut s'agir de certaines réglementations (générales ou sectorielles) existantes. Par ailleurs, ces termes peuvent viser aussi des réglementations devant encore être adoptées, ce qui s'avère même être l'un des objectifs poursuivis par le projet, étant donné que le délégué a déclaré à ce sujet :

« Tijdens de voorbereiding daarvan leek het ons bovendien opportuun de opdracht ruim en algemeen te omschrijven, zodat de besluiten niet iedere keer moeten gewijzigd worden telkens wanneer er een nieuwe wettekst tot stand komt met betrekking tot antidiscriminatie. Dat zou maar weinig efficiënt zijn. Het is namelijk zo dat wij op dit moment werken aan een aantal nieuwe ordonnances waarvoor wij de opdracht ook aan UNIA en het Instituut willen toevertrouwen ».

Sans préjudice de la constatation faite au point 2.2 selon laquelle une révision de l'accord de coopération du 12 juin 2013 s'impose préalablement à l'adoption des ordonnances futures visées, il est à noter que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne pourrait désigner le Centre « comme organe pouvant ester en justice » et « comme service de conciliation » que dans la mesure où il y aurait été explicitement habilité par ordonnance. Étant donné, d'une part, que l'accord de coopération requis fait défaut et, d'autre part, qu'il n'est pas certain que de telles habilitations existent pour les autres réglementations qui s'inscrivent dans la définition « toutes les dispositions réglementaires régionales relatives à la lutte contre la discrimination et le [lire : au] traitement équitable », il convient d'observer que le projet est dépourvu de fondement juridique en ce sens.

2.6. Compte tenu des observations formulées ci-dessus, le projet ne peut se concrétiser.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH