



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 71.045/3
van 9 maart 2022

avis 71.045/3
du 9 mars 2022

over

sur

een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, en de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, wat de bescherming tegen nadelige maatregelen betreft’

un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, et la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l’exécution de leur travail, pour ce qui concerne la protection contre les mesures préjudiciables’

Op 15 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Gendergelijkheid, Gelijke Kansen en Diversiteit, toegevoegd aan de Minister van Mobiliteit verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van wet ‘tot wijziging van de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van discriminatie tussen vrouwen en mannen, de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden, de wet van 10 mei 2007 ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie, en de wet van 4 augustus 1996 betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk, wat de bescherming tegen nadelige maatregelen betreft’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 maart 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 maart 2022.

*

Le 15 février 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à l'Égalité des genres, à l'Égalité des chances et à la Diversité, adjointe au Ministre de la Mobilité à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de loi ‘modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, et la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, pour ce qui concerne la protection contre les mesures préjudiciables’.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 1^{er} mars 2022. La chambre était composée de Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Annemie GOOSSENS, 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 Wilfried VAN VAERENBERGH, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 mars 2022.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde notificatie van de Ministerraad blijkt dat de Ministerraad op 24 juni 2021 het volgende heeft beslist:

“1. De voorstellen, vervat in punt 9 van de nota van 28 mei 2021,^[1] worden goedgekeurd.

2. Bijgevolg mag het voorontwerp voor advies aan de Raad van State worden gezonden, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Nadien zal het advies van de Raad van State worden besproken door de betrokken Werkgroep Beleidscoördinatie.

Indien er zich in de schoot van de Werkgroep nog problemen stellen bij eventuele aanpassingen die nodig zouden zijn ingevolge het advies van de Raad van State, zal het voorontwerp opnieuw aan de Raad worden voorgelegd.

Indien er echter geen problemen meer zijn in de schoot van de Werkgroep, mag het voorontwerp, dat zal worden aangevuld overeenkomstig punt D. van de richtlijn van 14 december 2020 ‘Procedures voor de indiening van een ontwerp van wet’, ter ondertekening aan het Staatshoofd worden voorgelegd, met het oog op indiening bij de Kamer van volksvertegenwoordigers.”

2. Uit de door de gemachtigde bezorgde documenten blijkt dat de tekst van het voor advies voorgelegde voorontwerp van wet op verschillende punten afwijkt van de versie die door de Ministerraad is goedgekeurd. Zo zijn diverse bepalingen omtrent de bewijsregeling gewijzigd en is artikel 15 (ontworpen artikel 32*terdecies*/1 van de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende het welzijn van de werknemers bij de uitvoering van hun werk’) toegevoegd aan het voorontwerp. Er dient dan ook in de eerste plaats te worden nagegaan of de adviesaanvraag als ontvankelijk kan worden beschouwd, nu de naderhand nog gewijzigde of toegevoegde bepalingen niet aan de Ministerraad zijn voorgelegd.

3. Anders dan hetgeen het geval is voor de regeringen van de gemeenschappen en de gewesten,² bestaat er ten aanzien van de federale regering geen juridische norm die het beginsel van collegiale besluitvorming op algemene wijze instelt als voorwaarde voor de rechtsgeldigheid van een door een lid van de regering genomen beslissing of verrichte handeling.³ Dit neemt niet

¹ “9. VOORSTEL VAN BESLISSING:

De ministerraad neemt het voorontwerp van wet houdende wijzigingen aan de anti-discriminatiewetten en de welzijnswet inzake de bescherming van slachtoffers van discriminatie tegen represaillemaatregelen aan.

De Ministerraad neemt de intentie aan om in de nabije toekomst de verwijzing naar de Welzijnswet voor wat betreft pesterijen en geweld op het werk met een discriminatoir karakter en ongewenst seksueel gedrag op het werk te schrappen.

Na advies van de Afdeling Wetgeving van de Raad van State, die zal geraadpleegd worden op basis van artikel 84, §1, eerste lid, 2° van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, kunnen deze wetsontwerpen ter ondertekening worden voorgelegd aan het Staatshoofd, met het oog op indiening bij de Kamer van Volksvertegenwoordigers.”

² Zie artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

³ Zie in dat verband: RvS 18 december 2018, nr. 243.271, *Dewinter*, waarin het volgende werd overwogen:

“14. Verzoeker voert op het eerste gezicht terecht aan dat de besluitvorming in de federale ministerraad volgens een gewoonterechtelijke regel bij consensus gebeurt.

Dit lijkt evenwel op zich niet te betekenen dat een beslissing van (een lid van) de regering slechts rechtsgeldig kan zijn indien er een beraadslaging van de ministerraad aan voorafgegaan is. Verzoeker wijst alvast geen enkele normatieve bepaling aan waaruit zou blijken dat over elke beslissing van de regering in de ministerraad dient te worden overlegd. Zijn verwijzing naar artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der

weg dat het gebruikelijk is en, op basis van de interne richtlijnen met betrekking tot de werking van de Ministerraad, in de praktijk ook voorgeschreven, dat onder meer voorontwerpen van wet die uitgaan van een of meer leden van de federale regering ter goedkeuring worden voorgelegd aan de Ministerraad. In overeenstemming hiermee werd het voorontwerp ter goedkeuring voorgelegd aan de Ministerraad, die daarover heeft beslist volgens de gebruikelijke procedure van consensus.

Uit die beslissing blijkt dat de Ministerraad een welbepaalde versie van het voorontwerp uitdrukkelijk heeft goedgekeurd en dat die versie voor advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, mocht worden voorgelegd. Tevens blijkt uit die beslissing dat het voorontwerp enkel nog opnieuw aan de Ministerraad moest worden voorgelegd indien er zich in de schoot van de betrokken Werkgroep Beleidscoördinatie nog problemen zouden stellen bij eventuele aanpassingen die nodig zouden zijn ingevolge het advies van de Raad van State. Uit dit laatste moet worden afgeleid dat de Ministerraad de door hem goedgekeurde tekst als definitief beschouwde, en dat eventuele aanpassingen aan het voorontwerp enkel nog konden voortvloeien uit het advies van de Raad van State.

4. Thans wordt aan de Raad van State een voorontwerp voorgelegd dat inhoudelijk niet overeenstemt met de principieel door de Ministerraad goedgekeurde tekst. Het staat echter niet aan de bevoegde staatssecretaris om in te gaan tegen de op basis van consensus genomen beslissing van de Ministerraad, door aan de Raad van State een andere tekst voor te leggen dan die welke is goedgekeurd door de Ministerraad, zonder daartoe uitdrukkelijk door deze laatste te zijn gemachtigd.

De conclusie is dan ook dat het voorontwerp, zoals het thans voorligt, opnieuw in de Ministerraad moet worden overlegd alvorens het aan de Raad van State voor advies kan worden voorgelegd.

De thans voorliggende adviesaanvraag is bijgevolg onontvankelijk, zodat de Raad van State deze niet vermag te onderzoeken.

*

instellingen', artikel 36, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' en artikel 51 van de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap' is in dit opzicht niet dienstig, aangezien die bepalingen alleen voor een gemeenschaps- of gewestregering voorzien in een collegiale beraadslaging 'over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren'.

15. Het Hof van Cassatie, zetelend in verenigde kamers, heeft reeds in een arrest van 10 april 1987 geoordeeld dat er geen algemeen staatsrechtelijk rechtsbeginsel bestaat luidens hetwelk voor de geldigheid van regeringshandelingen een voorafgaand overleg in de ministerraad vereist is. Zo er al enig gebruik bestaat om over zaken die een zeker belang vertonen in de ministerraad te beraadslagen en te besluiten, aldus het Hof, tast de ontstentenis van een dergelijke beraadslaging de rechtsgeldigheid van een in zodanige materie door een minister verrichte handeling op zichzelf niet aan.

In de huidige stand van de rechtspleging van de voorliggende zaak sluit de Raad van State zich daarbij aan."

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

1. Il résulte de la notification du Conseil des ministres annexée à la demande d'avis que ledit Conseil a pris, le 24 juin 2021, la décision suivante :

« 1. Les propositions, contenues au point 9 de la note du 28 mai 2021 ^[1], sont approuvées.

2. Par conséquent, l'avant-projet peut être envoyé pour avis au Conseil d'Etat, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Ensuite, l'avis du Conseil d'Etat sera examiné au sein du Groupe de travail de coordination de la politique concerné.

Au cas où des problèmes se posent encore au sein de ce Groupe de travail, en ce qui concerne les adaptations éventuellement nécessaires suite à l'avis du Conseil d'Etat, l'avant-projet sera à nouveau soumis au Conseil.

Cependant, si aucun problème ne subsiste au sein du Groupe de travail, l'avant-projet, qui sera complété conformément au point D. de la directive du 14 décembre 2020 'Procédures de dépôt d'un projet de loi', peut être soumis à la signature du Chef de l'Etat, en vue du dépôt à la Chambre des représentants ».

2. Il ressort des documents communiqués par le délégué que le texte de l'avant-projet de loi soumis pour avis diffère sur plusieurs points de la version approuvée par le Conseil des ministres. Ainsi, diverses dispositions concernant le régime de la preuve ont été modifiées et l'article 15 (article 32terdecies/1, en projet, de la loi du 4 août 1996 'relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail') a été ajouté à l'avant-projet. Par conséquent, on vérifiera tout d'abord si la demande d'avis peut être réputée recevable, dès lors que les dispositions encore modifiées ou ajoutées ultérieurement n'ont pas été soumises au Conseil des ministres.

3. Contrairement à ce qui est le cas pour les gouvernements des communautés et des régions ², il n'existe pas à l'égard du gouvernement fédéral de norme juridique qui instaure d'une manière générale le principe de la délibération collégiale en tant que condition pour la validité d'une décision prise ou d'un acte accompli par un membre du gouvernement ³. Il n'empêche qu'il

¹ « 9. PROPOSITION DE DÉCISION :

Le Conseil des ministres adopte l'avant-projet de loi.

Le Conseil des ministres exprime l'intention de supprimer, dans un avenir proche, le renvoi vers la loi sur le bien-être en ce qui concerne le harcèlement moral et la violence au travail de nature discriminatoire et le harcèlement sexuel au travail.

Après avis de la section de législation du Conseil d'État, qui sera consultée sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o des lois coordonnées du Conseil d'État, ce projet de loi peut être soumis à la signature du chef de l'État, en vue de leur présentation à la Chambre des représentants ».

² Voir l'article 69 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

³ Voir à cet égard : C.E., 18 décembre 2018, n° 243.271, *Dewinter*, dans lequel les considérations suivantes ont été formulées :

« 14. Verzoeker voert op het eerste gezicht terecht aan dat de besluitvorming in de federale ministerraad volgens een gewoonterechtelijke regel bij consensus gebeurt.

Dit lijkt evenwel op zich niet te betekenen dat een beslissing van (een lid van) de regering slechts rechtsgeldig kan zijn indien er een beraadslaging van de ministerraad aan voorafgegaan is. Verzoeker wijst alvast geen enkele normatieve bepaling aan waaruit zou blijken dat over elke beslissing van de regering in de ministerraad dient te worden overlegd. Zijn verwijzing naar artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der

est d'usage et qu'il est également prescrit dans la pratique, sur le fondement des directives internes concernant le fonctionnement du Conseil des ministres, que les avant-projets de loi émanant d'un ou de plusieurs membres du gouvernement fédéral, notamment, sont soumis à l'approbation du Conseil des ministres. Conformément à ce qui précède, l'avant-projet a été soumis à l'approbation du Conseil des ministres, qui a statué à son égard selon la procédure usuelle du consensus.

Il ressort de cette décision que le Conseil des ministres a expressément approuvé une version déterminée de l'avant-projet et que cette version pouvait être soumise à l'avis du Conseil d'État, section de législation. Il se déduit en outre de cette décision que l'avant-projet devait uniquement encore être soumis au Conseil des ministres au cas où des problèmes se poseraient encore au sein du Groupe de travail de coordination de la politique concerné en ce qui concerne les adaptations éventuellement nécessaires suite à l'avis du Conseil d'État. Force est d'en conclure que le Conseil des ministres considérait comme définitif le texte qu'il avait approuvé et que les adaptations éventuellement apportées à l'avant-projet pouvaient encore uniquement résulter de l'avis du Conseil d'État.

4. Le Conseil d'État est actuellement saisi d'un avant-projet qui ne correspond pas, sur le fond, au texte approuvé en principe par le Conseil des ministres. Il n'appartient toutefois pas au secrétaire d'État compétent d'aller à l'encontre de la décision prise consensuellement par le Conseil des ministres, en soumettant au Conseil d'État un texte différent de celui qui a été approuvé par le Conseil des ministres, sans y avoir été habilité expressément par ce dernier.

En conclusion, l'avant-projet, tel qu'il est soumis ce jour, doit être présenté une nouvelle fois au Conseil des ministres avant de pouvoir être soumis à l'avis du Conseil d'État.

La demande d'avis à l'examen est dès lors irrecevable, si bien que le Conseil d'État ne peut l'examiner.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH

instellingen', artikel 36, § 1, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen' en artikel 51 van de wet van 31 december 1983 'tot hervorming der instellingen voor de Duitstalige Gemeenschap' is in dit opzicht niet dienstig, aangezien die bepalingen alleen voor een gemeenschaps- of gewestregering voorzien in een collegiale beraadslaging 'over alle zaken die tot haar bevoegdheid behoren'.

15. Het Hof van Cassatie, zetelend in verenigde kamers, heeft reeds in een arrest van 10 april 1987 geoordeeld dat er geen algemeen staatsrechtelijk rechtsbeginsel bestaat luidens hetwelk voor de geldigheid van regeringshandelingen een voorafgaand overleg in de ministerraad vereist is. Zo er al enig gebruik bestaat om over zaken die een zeker belang vertonen in de ministerraad te beraadslagen en te besluiten, aldus het Hof, tast de ontstentenis van een dergelijke beraadslaging de rechtsgeldigheid van een in zodanige materie door een minister verrichte handeling op zichzelf niet aan.

In de huidige stand van de rechtspleging van de voorliggende zaak sluit de Raad van State zich daarbij aan ».