



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.433/1
van 2 december 2022

over

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering ‘tot wijziging van het
besluit van 19 juli 2012 tot
oprichting van een Adviesraad
Gelijke Kansen voor Vrouwen en
Mannen voor het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest en het
besluit van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
23 november 2017 tot oprichting
van de Raad voor Personen met
een handicap’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 72.433/1
du 2 décembre 2022

sur

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale ‘modifiant
l'arrêté du 19 juillet 2012
instituant un Conseil consultatif
Egalité des Chances pour les
Femmes et les Hommes pour la
Région de Bruxelles-Capitale et
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale du
23 novembre 2017 relatif à la
création du conseil des personnes
handicapées’

Op 28 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met territoriale ontwikkeling, en stadsvernieuwing, toerisme, de promotie van het imago van Brussel en biculturele zaken van gewestelijk belang verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging van het besluit van 19 juli 2012 tot oprichting van een Adviesraad Gelijke Kansen voor Vrouwen en Mannen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 november 2017 tot oprichting van de Raad voor Personen met een handicap’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 november 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, 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 2 december 2022.

*

Le 28 octobre 2022, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé du Développement territorial et de la Rénovation urbaine, du Tourisme, de la Promotion de l'Image de Bruxelles et du Biculturel d'intérêt régional à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant l'arrêté du 19 juillet 2012 instituant un Conseil consultatif Egalité des Chances pour les Femmes et les Hommes pour la Région de Bruxelles-Capitale et l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2017 relatif à la création du conseil des personnes handicapées’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 24 novembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, 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 2 décembre 2022.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering strekt tot vervanging van artikel 12 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2012 ‘tot oprichting van een Adviesraad Gelijke Kansen voor Vrouwen en Mannen voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ (artikel 1 van het ontwerp) en van artikel 8 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 23 november 2017 ‘tot oprichting van de raad voor Personen met een handicap’ (artikel 2).

In beide gevallen bepaalt de eerste paragraaf van het ontworpen artikel dat de coördinatie en de administratieve en logistieke werking van het secretariaat van de betrokken raad worden verzekerd door het secretariaat van Brupartners.

De tweede paragraaf van de ontworpen artikelen bepaalt vervolgens telkens dat:

- de personele, materiële en financiële middelen die nodig zijn voor de werking van de betrokken raad door de Gewestelijke Overheidsdienst Brussel (GOB) ter beschikking worden gesteld van het secretariaat van Brupartners;
- deze middelen ter beschikking worden gesteld voor het bedrag dat jaarlijks in de algemene uitgavenbegroting wordt vastgesteld in het kader van de dotatie aan de GOB en enerzijds worden aangerekend op het budget voor de uitwerking van een gelijkekansenbeleid en anderzijds op het budget voor de personeelsvergoedingen ten belope van de vergoeding van een voltijdsequivalent;
- het secretariaat van Brupartners elk jaar uiterlijk op 1 juni zijn uitgavenramingen meedeelt aan de GOB, waarbij tevens wordt opgesomd welke middelen in aanmerking komen (o.m. personeels- en werkingskosten van het secretariaat, met inbegrip van een bijdrage in de algemene kosten van Brupartners, vergoedingen van externe deskundigen en de presentiegelden van de leden van de betrokken raad);
- de middelen jaarlijks in twee schijven worden vrijgemaakt.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2023 (artikel 3).

3.1. Wat de in paragraaf 1 van de ontworpen bepalingen bedoelde aanduiding van het secretariaat van Brupartners betreft, vindt het ontwerp rechtsgrond in artikel 27 van de ordonnantie van 2 december 2021 ‘betreffende Brupartners’, dat als volgt luidt:

“§ 1. Het Secretariaat van Brupartners verzekert de coördinatie van de verschillende adviesorganen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, zonder dat dit gevolgen heeft voor de autonomie van de verschillende adviesorganen.

§ 2. De Regering bepaalt om welke adviesorganen het gaat, evenals de modaliteiten van deze coördinatie.”

In de ontworpen bepalingen is sprake van de “coördinatie en de administratieve en logistieke werking” van het secretariaat van de betrokken raad. Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot de ordonnantie van 2 december 2021 kan worden afgeleid dat de ordonnantiegever met het begrip “coördinatie” in artikel 27 van die ordonnantie ook de terbeschikkingstelling van de nodige administratieve en logistieke diensten beoogde.¹

3.2.1. Het bepalen van de middelen waarover (het secretariaat van) Brupartners² beschikt, komt in beginsel toe aan de ordonnantiegever. Artikel 35, § 1, van de ordonnantie van 2 december 2021 bepaalt dat de financiële middelen, waarover Brupartners beschikt, bestaan uit: 1° een jaarlijkse basisdotatie die in de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is ingeschreven; 2° eventuele bijzondere dotaties en toelagen; 3° occasionele eigen ontvangsten. De mogelijkheid voor Brupartners om “bijzondere dotaties en toelagen” te ontvangen, doet geen afbreuk aan het vereiste dat daarvoor een dienstige rechtsgrond voorhanden moet zijn.

De tweede paragraaf van de ontworpen bepalingen regelt in essentie de middelen die aan Brupartners worden toegekend voor het vervullen van de coördinatietaken. Dit gaat verder dan het aanduiden van de betrokken adviesorganen en kan niet worden beschouwd als het bepalen van “de modaliteiten van deze coördinatie” waarvoor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op grond van artikel 27, § 2, van de ordonnantie van 2 december 2021 bevoegd is.

In de aanhef wordt, naast artikel 27 van de ordonnantie van 2 december 2021, ook verwezen naar artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI), naar artikel 40 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ dat artikel 87 BWHI van overeenkomstige toepassing maakt op het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest, en naar artikel 8 van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’. Die bepalingen bieden, tot op zekere hoogte, weliswaar rechtsgrond voor de te wijzigen besluiten van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering. Zij bieden evenwel geen rechtsgrond voor de Brusselse Hoofdstedelijke Regering om de financiering van Brupartners met het oog op de uitoefening van de betrokken coördinatietaken te regelen.

Overigens werd reeds over (het bij artikel 1 van het ontwerp te vervangen) artikel 12 van het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 19 juli 2012, waarvoor rechtsgrond moest worden gezocht in artikel 87 BWHI, het volgende opgemerkt door de afdeling Wetgeving:³

“De financiering van de Raad door middel van een afzonderlijke begrotingsdotatie, waarin artikel 12, § 1, van het ontwerp voorziet, kan voorts niet door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering worden geregeld. Een dergelijke regeling komt toe aan de ordonnantiegever.”

¹ *Parl.St.* Br.Parl. 2020-21, nr. A-401/1, 29-32.

² Overeenkomstig artikel 2 van de ordonnantie van 2 december 2021 en artikel 2 van de ordonnantie van 8 september 1994 ‘houdende oprichting van de Economische en Sociale Raad voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ is Brupartners een openbare instelling met rechtspersoonlijkheid.

³ Adv.RvS 51.270/1bis van 15 mei 2012, opm. 4.

3.2.2. Gevraagd of andere bepalingen rechtsgrond kunnen bieden voor de ontworpen regeling, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“L’ordonnance de Brupartners constitue le fondement légal. Aucun autre fondement légal n’est donc envisagé. Toutefois, nous portons à la connaissance du Conseil d’Etat qu’un travail de codification de la législation bruxelloise pour l’élimination de la discrimination et la promotion de la diversité est en cours. Ce projet de code, qui sera porté par une ordonnance, reprendra notamment les dispositions relatives aux Conseils concernés par le présent projet.”

Het gegeven dat de ontworpen regeling mogelijk tijdelijk van aard is, hetgeen overigens niet blijkt uit de tekst van het voorgelegde ontwerp, doet op geen enkele wijze afbreuk aan de zo-even vastgestelde juridische bezwaren.

3.2.3. De tweede paragraaf van de ontworpen bepalingen, zowel in artikel 1 als 2 van het ontwerp, kan bijgevolg telkens geen doorgang vinden.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

2. Le projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de remplacer l'article 12 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2012 'instituant un Conseil consultatif Égalité des Chances pour les Femmes et les Hommes pour la Région de Bruxelles-Capitale' (article 1^{er} du projet) et l'article 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2017 'relatif à la création du conseil des personnes handicapées' (article 2).

Dans les deux cas, le premier paragraphe de l'article en projet dispose que la coordination et le fonctionnement administratif et logistique du secrétariat du conseil concerné sont assurés par le secrétariat de Brupartners.

Le deuxième paragraphe des articles en projet dispose ensuite chaque fois que :

- les moyens humains, matériels et financiers nécessaires au fonctionnement du conseil concerné sont mis à la disposition du secrétariat de Brupartners par le Service public régional de Bruxelles (SPRB) ;
- ces moyens sont mis à disposition à concurrence du montant arrêté annuellement dans le budget général des dépenses dans le cadre de la dotation du SPRB et sont imputés, d'une part, sur le budget relatif au développement d'une politique d'égalité des chances et, d'autre part, sur le budget relatif à la rémunération du personnel à concurrence de la rémunération d'un équivalent temps plein ;
- le secrétariat de Brupartners communique chaque année au SPRB ses prévisions de dépenses, au plus tard le 1^{er} juin, en énumérant les moyens qui sont pris en compte (notamment les frais de personnel et de fonctionnement du secrétariat, en ce compris une participation aux frais généraux de Brupartners, la rémunération d'experts externes et les jetons de présence des membres du conseil concerné) ;
- les moyens sont libérés annuellement en deux tranches.

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} janvier 2023 (article 3).

3.1. En ce qui concerne la désignation du secrétariat de Brupartners, visée au paragraphe 1^{er} des dispositions en projet, le projet trouve son fondement juridique dans l'article 27 de l'ordonnance du 2 décembre 2021 'relative à Brupartners', qui s'énonce comme suit :

« § 1^{er}. Le Secrétariat de Brupartners assure, sans implication sur l'indépendance des différents organes d'avis, la coordination des différents organes consultatifs de la Région de Bruxelles-Capitale.

§ 2. Le Gouvernement détermine les organes consultatifs concernés et les modalités de cette coordination ».

Les dispositions en projet mentionnent « la coordination et le fonctionnement administratif et logistique » du secrétariat du conseil concerné. Il peut se déduire de l'exposé des motifs du projet devenu l'ordonnance du 2 décembre 2021 que le législateur régional bruxellois, par la notion de « coordination » figurant à l'article 27 de cette ordonnance, visait également la mise à disposition des services administratifs et logistiques nécessaires ¹.

3.2.1. La détermination des moyens dont (le secrétariat de) Brupartners ² dispose, incombe en principe au législateur régional bruxellois. L'article 35, § 1^{er}, de l'ordonnance du 2 décembre 2021 dispose que les moyens financiers dont dispose Brupartners se composent : 1° d'une dotation de base annuelle inscrite au budget de la Région de Bruxelles-Capitale ; 2° d'éventuelles dotations et subventions spéciales ; 3° de recettes propres occasionnelles. La possibilité pour Brupartners de recevoir des « dotations et subventions spéciales » ne porte pas atteinte à l'exigence d'un fondement juridique utile à cet effet.

Le deuxième paragraphe des dispositions en projet règle essentiellement les moyens qui sont accordés à Brupartners pour l'accomplissement des tâches de coordination. Cela va au-delà de la désignation des organes consultatifs concernés et ne peut pas être considéré comme la détermination des « modalités de cette coordination », qui relève de la compétence du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 27, § 2, de l'ordonnance du 2 décembre 2021.

Outre l'article 27 de l'ordonnance du 2 décembre 2021, le préambule vise également l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' (LSRI), l'article 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', qui rend l'article 87 LSRI applicable, moyennant les adaptations nécessaires, à la Région de Bruxelles-Capitale, et l'article 8 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale'. Ces dispositions procurent certes, jusqu'à un certain point, un fondement juridique aux arrêtés du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale à modifier. Elles ne procurent toutefois pas à ce dernier un fondement juridique pour régler le financement de Brupartners en vue de l'exercice des tâches de coordination concernées.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'article 12 (que l'article 1^{er} du projet remplace) du projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2012, pour lequel un fondement juridique devait être recherché dans l'article 87 LSRI, la section de législation a déjà formulé l'observation suivante ³ :

« Le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut pas en outre régler le financement du Conseil au moyen d'une dotation budgétaire spécifique, comme le prévoit l'article 12, § 1^{er}, du projet. C'est le législateur régional bruxellois qui est compétent en la matière ».

¹ *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-21, n° A-401/1, pp. 29-32.

² Conformément à l'article 2 de l'ordonnance du 2 décembre 2021 et à l'article 2 de l'ordonnance du 8 septembre 1994 'portant création du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale', Brupartners est un établissement public doté de la personnalité juridique.

³ Avis C.E. 51.270/1bis du 15 mai 2012, obs. 4.

3.2.2. À la question de savoir si d'autres dispositions peuvent procurer un fondement juridique au régime en projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« L'ordonnance de Brupartners constitue le fondement légal. Aucun autre fondement légal n'est donc envisagé. Toutefois, nous portons à la connaissance du Conseil d'Etat qu'un travail de codification de la législation bruxelloise pour l'élimination de la discrimination et la promotion de la diversité est en cours. Ce projet de code, qui sera porté par une ordonnance, reprendra notamment les dispositions relatives aux Conseils concernés par le présent projet ».

Le fait que le régime en projet puisse être de nature temporaire, ce qui, au demeurant, ne ressort pas du texte du projet à l'examen, ne change absolument rien aux objections juridiques qui viennent d'être constatées.

3.2.3 Par conséquent, le deuxième paragraphe des dispositions en projet, tant à l'article 1^{er} qu'à l'article 2 du projet, ne peut se concrétiser.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME