RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.450/3
van 15 mei 2023

over

een voorontwerp van ordonnantie ‘betreffende de oprichting van een Brusselse adviesraad voor de uitbanning van racisme in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 73.450/3
du 15 mai 2023

sur

un avant-projet d’ordonnance ‘portant sur la création d’un conseil consultatif bruxellois pour l’élimination du racisme en Région de Bruxelles-Capitale’

#LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX#

Op 13 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister 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 voorontwerp van ordonnantie 'betreffende de oprichting van een Brusselse adviesraad voor de uitbanning van racisme in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 mei 2023.

*

Le 13 avril 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre 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 avant-projet d'ordonnance 'portant sur la création d'un conseil consultatif bruxellois pour l'élimination du racisme en Région de Bruxelles-Capitale'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 2 mai 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Annemie GOOSSENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Katrien DIDDEN, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 mai 2023.

*

#LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX#

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[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

## STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest strekt tot de oprichting van de Brusselse Raad voor de uitbanning van racisme (hierna: de raad) (artikel 4 van het voorontwerp), waarvan de opdrachten (artikelen 5 tot 7), de samenstelling (artikel 8) en de werking (artikelen 9 tot 14) worden geregeld.

Daarnaast wordt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering (hierna: de regering) opgedragen gelijke kansen te integreren in alle beleidslijnen, programma's, maatregelen en acties die zij uitvoert (artikel 3).

## BEVOEGDHEID

3.1. Zowel de afdeling Wetgeving van de Raad van State als het Grondwettelijk Hof hebben reeds herhaaldelijk bevestigd dat het elke wetgever, binnen de eigen bevoegdheidssfeer, in beginsel toekomt om door hogere rechtsnormen omschreven grondrechten met betrekking tot de hem toevertrouwde aangelegenheden te concretiseren.

Op grond hiervan kan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest een antidiscriminatiebeleid voeren in de aangelegenheden die tot zijn bevoegdheid behoren,[2] en een instelling oprichten die moet bijdragen tot de uitbanning van elke vorm van directe of indirecte discriminatie van personen op grond van hun zogenaamd[3] ras, huidskleur, nationaliteit, afkomst en nationale of etnische afstamming.[4-5]

Het gegeven dat de op te richten raad luidens artikel 5, (§ 1,)[6] 3°, van het voorontwerp mede als opdracht heeft de thematiek op te volgen, *ook op andere beleidsniveaus*, voor zover er een impact is op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, doet hieraan geen afbreuk.

---

[1] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

[2] Zie o.m. adv.RvS 40.689/AV-40.690/AV-40.691/AV van 11 juli 2006 over onder meer een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 10 mei 2007 'tot wijziging van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden', *Parl.St.* Kamer 2006-07, nr. 51-2720/001, 84-86, opmerking 8.1.

[3] Maar zie dienaangaande opmerking 4.2.

[4] Zie artikel 4, § 2, van het voorontwerp.

[5] Zie *mutatis mutandis* adv.RvS 71.275/3 van 7 juni 2022 over een voorontwerp dat onder meer heeft geleid tot het decreet van 28 oktober 2022 'tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut', *Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1357/1, 494-495, opmerking 3.

[6] Zie opmerking 4.1.

‡LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX‡

Voor het uitoefenen van de bevoegdheid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest kan het immers nuttig zijn om voorgelicht te worden omtrent bepaalde aspecten van aangelegenheden waarvoor weliswaar andere overheden bevoegd zijn, maar die toch verband houden met aangelegenheden of aspecten van aangelegenheden waarvoor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest bevoegd is.[7]

3.2.1. Uit artikel 5, (§ 1,) 1°, van het voorontwerp vloeit echter voort dat de op te richten raad advies verstrekt op eigen initiatief of op verzoek van een lid van de Gewestregering, het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, het College van de Franse Gemeenschapscommissie of het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Luidens artikel 6, § 2, van het voorontwerp bezorgt de raad zijn adviezen aan al de voormelde instanties.

3.2.2. Gevraagd of dit betekent dat de raad ook optreedt als adviesraad voor het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, het College van de Franse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, en of het om een loutere mogelijkheid gaat om advies te vragen, antwoordde de gemachtigde:

> "Votre interprétation est bien correcte.
>
> Sachez que le Gouvernement bruxellois a approuvé en 1iere lecture le 30 mars dernier un avant-projet de décret et ordonnance conjoint codifiant l'ensemble des législations bruxelloises (cocof rbc et cocom) relatives à la promotion de la diversité, à l'égalité et à la lutte contre les discriminations. Ce projet de texte prévoit d'élargir le scope des conseils consultatifs existant (egalite hommes/femmes et handicap) également à ces 3 instances cocof cocom et vgc.
>
> Les 3 conseils d'avis seront calqués dorénavant sur ce même modèle."

In het licht hiervan werd de gemachtigde gevraagd of het de bedoeling is het thans voorliggende voorontwerp te vervangen door een gemeenschappelijke ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en een gemeenschappelijk decreet van Franse Gemeenschapscommissie dat voorziet in de oprichting van een adviesraad voor de uitbanning van racisme. Voorts werd haar gevraagd hoe, indien dit niet het geval zou zijn en de aan te nemen ordonnantie enkel uitgaat van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, kan worden verantwoord dat in de oprichting wordt voorzien van een adviesraad voor het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, het College van de Franse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Zij antwoordde hierop het volgende:

> "Je comprends effectivement la question des compétences soulevées et j'en conclus que l'ordonnance qui vous est soumise ne peut prévoir comme champ d'action que les compétences régionales bruxelloises.
>
> L'avant projet de décret et ordonnance conjoints en phase actuelle de consultation prévoit d'intégrer le texte qui vous est soumis lors de son adoption par le Parlement bruxellois.

[7] Zie adv.RvS 51.270/1*bis* van 15 mei 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot 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 – Tweede lezing', opmerking 3.

‡LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX‡

La solution la plus simple semble de revenir à un champ de compétence strictement régional pour le texte qui vous est soumis et que l'avant projet de décret et ordonnance conjoint en préparation élargisse le champ du conseil pour l'élimination du racisme puisque l'outil juridique le permettra alors ultérieurement."

3.2.3. Het komt het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet toe een adviesorgaan op te richten in de plaats van andere overheden, zoals de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Dat is des te meer het geval nu uit artikel 5, (§ 1,) 1°, voortvloeit dat de raad ook op eigen initiatief advies zou kunnen verstrekken aan de voormelde overheden. Hoogstens zou in de mogelijkheid kunnen worden voorzien dat een adviesorgaan dat het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest voor zichzelf opricht, ook vrijwillige adviesaanvragen van andere overheden kan ontvangen. Uit wat voorafgaat blijkt evenwel dat de ontworpen regeling een ruimer opzet heeft.

Bijgevolg moet de ontworpen regeling worden teruggesnoeid, zodat de raad enkel advies verstrekt aan de regering, hetzij op eigen initiatief, hetzij op verzoek van een lid van die regering. Zoals de gemachtigde zelf erkent, moet de verwijzing naar het College van de Vlaamse Gemeenschapscommissie, het College van de Franse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in artikel 5, (§ 1,) 1°, en 6, § 2, van het voorontwerp dan ook worden weggelaten.

3.3. Luidens artikel 8, § 1, van het voorontwerp bestaat de raad onder meer uit een effectief lid en een plaatsvervangend lid voorgedragen door Unia[8] (1°) en twee effectieve leden en twee plaatsvervangende leden afkomstig uit het academisch korps van Brusselse universiteiten (4°). Alle leden worden gemandateerd door de instelling die zij vertegenwoordigen (artikel 8, § 4, van het voorontwerp).

Het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen, staat eraan in de weg dat één van deze overheden bij het samenstellen van de organen die zij opricht, voorziet in de verplichte medewerking van een instantie die afhangt van een andere overheid. Dat beginsel gaat uit van een facultatieve vertegenwoordiging van zulke instanties.

Artikel 8, § 1, 1° en 4°, van het voorontwerp moet bijgevolg op een dergelijke wijze worden herschreven dat blijkt dat andere personen en instellingen die geen deel uitmaken van de diensten van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, weliswaar worden uitgenodigd om een bepaald aantal vertegenwoordigers af te vaardigen in de raad, maar zonder dat er op hen een verplichting rust om ook daadwerkelijk een vertegenwoordiger af te vaardigen.

[8] Waarmee het interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van discriminatie en racisme wordt bedoeld, opgericht bij het samenwerkingsakkoord van 12 juni 2013 'tussen de federale overheid, de Gewesten en de Gemeenschappen voor de oprichting van een interfederaal Centrum voor gelijke kansen en bestrijding van racisme en discriminatie onder de vorm van een gemeenschappelijke instelling zoals bedoeld in artikel 92*bis* van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980'.

‡LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX‡

## ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Het voorontwerp moet aan een grondig wetgevingstechnisch en taalkundig nazicht worden onderworpen. Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het volgende:

- in de Nederlandse tekst van artikel 2 moet het tweede punt "2°" worden vervangen door "3°";

- in artikel 2, 4°, van het voorontwerp moeten de woorden "bij deze tekst", als ze al worden behouden,[9] worden vervangen door de woorden "bij deze ordonnantie";

- in artikel 5 van het voorontwerp moet de vermelding "§ 1." worden weggelaten, vermits die bepaling slechts één paragraaf zou tellen;

- in artikel 8 ontbreekt bij het eerste paragraafteken (§) het cijfer "1.";

- in de Nederlandse tekst van artikel 8 moet de eerste vermelding van "§ 10" worden vervangen door "§ 9";

- de nummering van de hoofdstukken moet in Arabische in plaats van in Romeinse cijfers gebeuren.[10]

Voorts moet worden vastgesteld dat in het voorontwerp nu eens gewag wordt gemaakt van de "Brusselse adviesraad",[11] dan weer van de "Brusselse Raad"[12]. Die terminologie moet worden geüniformiseerd.

Ook kan er in de Nederlandse tekst van het voorontwerp beter gewag worden gemaakt van "rassendiscriminatie" (in plaats van "raciale discriminatie"), overeenkomstig de terminologie gehanteerd in het internationaal verdrag van 7 maart 1966 'inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie', waar in artikel 2, 2° (lees: "3°'), van het voorontwerp naar wordt verwezen.[13]

4.2. De termen "ras", "raciale discriminatie" (lees: "rassendiscriminatie") en 'raciale criteria" worden in het voorontwerp voorafgegaan door de bijvoeging "zogenaamd" ("dits/dites/prétendue").[14] Ofschoon hieromtrent in de memorie van toelichting niets wordt uiteengezet, lijkt die toevoeging geïnspireerd op de terminologie in de wet van 30 juli 1981 'tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenophobie ingegeven daden', die sinds de wijziging

[9] Artikel 2, 4°, van het voorontwerp bepaalt wat voor de toepassing van de aan te nemen ordonnantie wordt verstaan onder het begrip "[d]e Raad". Het volstaat te bepalen dat daarmee de Brusselse Raad voor de uitbanning van racisme wordt bedoeld. De precisering dat die raad bij de aan te nemen ordonnantie wordt opgericht is overbodig.

[10] *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbeveling 64, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

[11] Zie het opschrift van het voorontwerp, evenals artikel 4, § 1, ervan.

[12] Zie het opschrift van hoofdstuk II (lees: 2) van het voorontwerp, evenals artikel 2, 4°.

[13] Maar zie omtrent die verwijzing opmerking 5.

[14] Zie de artikelen 2, 2° en 3°, 3, 4, § 2, en 5, (§ 1,) 1°, van het voorontwerp.

‡LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX‡

ervan bij de wet van 20 januari 2003 'tot versterking van de wetgeving tegen het racisme' eveneens gewag maakt van "zogenaamd ras".[15] Hiermee beoogde de wetgever "aan te duiden dat het concept 'ras' met geen enkele wetenschappelijke realiteit overeenkom(…)t".[16] Nog los van hetgeen de Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft opgemerkt omtrent die toevoeging in de wet van 30 juli 1981,[17] moet worden opgemerkt dat in de Nederlandse tekst van het voorontwerp met die toevoeging voor de woorden "raciale discriminatie" (lees: "rassendiscriminatie") het omgekeerde wordt bereikt van wat wordt bewerkstelligd. Door die toevoeging zou immers de indruk worden gewekt dat de rassendiscriminatie die het voorontwerp mede beoogt te bestrijden, niet overeenstemt met de realiteit. Gelet hierop moet minstens voor de woorden "raciale discriminatie" (lees: rassendiscriminatie") het woord "zogenaamd" worden weggelaten.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 2

5. In artikel 2, 2° (lees : 3°), van het voorontwerp wordt het begrip "zogenaamd raciale discriminatie" (lees: "rassendiscriminatie") als volgt gedefinieerd:

> "volgens het Internationaal Verdrag van New York inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (1965) is rassendiscriminatie elke vorm van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur op grond van ras, huidskleur, afkomst of nationale of etnische afstamming die tot doel of tot gevolg heeft dat, onder gelijke voorwaarden, de erkenning, het genot of de uitoefening van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden op politiek, economisch, sociaal of cultureel gebied of op enig ander gebied van het openbare leven teniet worden gedaan of aangetast".

Met een definitie wordt beoogd te omschrijven wat onder een bepaald begrip wordt begrepen. Bijgevolg moet in artikel 2, 2° (lees: 3°), van het voorontwerp niet worden gepreciseerd dat die omschrijving overeenstemt met hetgeen in het internationaal verdrag van 7 maart 1966 'inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie' wordt bepaald. Die precisering hoort veeleer in de memorie van toelichting thuis. De zinsnede "volgens het Internationaal Verdrag van New York inzake de uitbanning van alle vormen van rassendiscriminatie (1965) is rassendiscriminatie" kan dan ook beter worden weggelaten.

### Artikel 5

6. Uit artikel 5, (§ 1,) 1°, van het voorontwerp vloeit voort dat de raad onder meer advies geeft "op verzoek van een lid van de Gewestregering". Te dien aanzien moet worden

[15] Zie de artikelen 3, 4, 4°, 7, § 1, en 8, §§ 1 en 2, van de wet van 30 juli 1981.

[16] *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 50-1407/001, 8.

[17] Zie adv.RvS 31.132/2 van 12 maart 2001 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 januari 2003, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 50-1407/001, 25-26, waar de Raad opmerkt dat de bewoordingen van een wettekst in hun gangbare betekenis gebruikt worden en dat de in internationale verdragen gebruikte terminologie in acht moet worden genomen.

‡LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX‡

opgemerkt dat de gewestelijke staatssecretarissen geen deel uitmaken van de regering,[18] zodat zij geen advies zouden kunnen vragen aan de raad. De stellers van het voorontwerp moeten nagaan of dat ook effectief de bedoeling is.

Artikel 6

7. Luidens artikel 6, § 1, van het voorontwerp deelt de raad zijn advies mee binnen een termijn van twee maanden na de indiening van het verzoek. Deze termijn kan op gemotiveerd verzoek van de regering worden ingekort tot een maand. Indien het advies niet tijdig wordt meegedeeld, kan eraan worden voorbijgegaan.

In de memorie van toelichting wordt omtrent die laatste bepaling het volgende uiteengezet:

> "Indien de overeengekomen termijn niet in acht wordt genomen, kan de regering afzien *van deze formaliteit*."

Aldus wordt de indruk gewekt dat met de ontworpen regeling in een adviesverplichting wordt voorzien en dat, minstens wanneer een lid van de regering om een advies verzoekt, hij gedurende de voormelde termijn moet wachten op het advies.

Indien het effectief de bedoeling is om in een dergelijke adviesverplichting te voorzien, moet die in het voorontwerp nader worden geregeld.

Vermits het advies overeenkomstig artikel 5, (§ 1,) 1°, van het voorontwerp wordt gevraagd door een lid van de regering, en niet door de regering zelf, lijkt het ook aangewezen te bepalen dat de termijn van twee maanden op verzoek van het lid van de regering dat om het advies verzoekt, kan worden ingekort tot een maand.

Artikel 8

8.1. Luidens artikel 8, § 8, van het voorontwerp wordt een lid van de raad "dat discrimineert op grond van een van de door de antidiscriminatiewetgeving beschermde criteria, (…) als ontslagnemend beschouwd".

Een dergelijke vage regeling kan niet worden aanvaard. Vermits het ontslag in dit geval als een sanctie wordt opgevat, moet duidelijk worden bepaald in welke gevallen een lid als ontslagnemend moet worden beschouwd. Zo moet worden gepreciseerd wanneer vast komt te staan dat een lid discrimineert en wat wordt bedoeld met "de antidiscriminatiewetgeving". Bijvoorbeeld rijst de vraag of een strafrechtelijke veroordeling is vereist, dan wel of het volstaat dat in een burgerrechtelijke procedure wordt vastgesteld dat de betrokkene "de antidiscriminatiewetgeving" niet heeft nageleefd. Bovendien is het ook niet duidelijk welke instantie vaststelt dat een lid van de raad discrimineert en aan de hand waarvan. Vermits de

[18] Zie immers de artikelen 34 en 41 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'.

‡LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX‡

ontworpen regeling als een sanctie wordt opgevat, kan er alvast niet mee worden volstaan vast te stellen dat het betrokken lid wordt beschuldigd van discriminatie op grond van "de antidiscriminatiewetgeving". Mede gelet op het vermoeden van onschuld lijkt een (burgerrechtelijke of strafrechtelijke) veroordeling vereist die in kracht van gewijsde is getreden.

8.2. Luidens artikel 8, § 10, van het voorontwerp mag een lid van de raad niet tegelijk een "gemeentelijk, provinciaal, gewestelijk of federaal kiesmandaat uitoefenen of lid zijn van een ministerieel kabinet".

In zoverre met "kiesmandaat" ook de leden van de regering en de staatssecretarissen worden bedoeld, hetgeen het best minstens in de memorie van toelichting wordt verduidelijkt, lijkt het de bedoeling te zijn dat in de raad geen politieke mandatarissen mogen zetelen. In het licht hiervan lijkt in die bepaling ook gewag te moeten worden gemaakt van de leden van het Europees Parlement en van de Europese commissarissen.

## Artikelen 9 en 10

9. In artikel 9, eerste lid, van het voorontwerp wordt bepaald dat de raad onder meer *twee* ondervoorzitters telt. In artikel 10 van het voorontwerp wordt bij de regeling van de samenstelling van het bureau gewag gemaakt van *de* ondervoorzitter, wat suggereert dat er maar een zou zijn.[19] Beide bepalingen moeten dan ook op elkaar worden afgestemd.

## Artikel 12

10. Luidens artikel 12, § 2, van het voorontwerp wordt het bedrag van het presentiegeld vastgesteld op 20 euro voor de voorzitter en de ondervoorzitter en op 40 euro voor de andere leden. Dit zou betekenen dat de gewone leden van de raad een hoger presentiegeld ontvangen dan de voorzitter, wat weinig gangbaar is. De stellers van het voorontwerp moeten nagaan of dit ook effectief de bedoeling is.

*

[19] Ook in artikel 12, § 2, van het voorontwerp wordt gewag gemaakt van "de ondervoorzitter".

#LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX#

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 [1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

## PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis a pour objet de créer le Conseil bruxellois pour l'élimination du racisme (ci-après : le conseil) (article 4 de l'avant-projet), dont les missions (articles 5 à 7), la composition (article 8) et le fonctionnement (articles 9 à 14) sont réglés.

En outre, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (ci-après : le gouvernement) est chargé d'intégrer l'égalité des chances dans l'ensemble des politiques, programmes, mesures et actions qu'il met en œuvre (article 3).

## COMPÉTENCE

3.1. Tant la section de législation du Conseil d'État que la Cour constitutionnelle ont confirmé à plusieurs reprises déjà qu'il appartient en principe à chaque législateur, dans la limite de ses compétences, de concrétiser les droits fondamentaux définis par des normes supérieures, dans les matières qui lui ont été attribuées.

Sur cette base, la Région de Bruxelles-Capitale peut mener une politique de lutte contre la discrimination dans les matières relevant de sa compétence [2] et créer un organe qui doit contribuer à l'élimination de toute forme de discrimination directe ou indirecte vis-à-vis des personnes en raison de leur prétendue [3] race, couleur de peau, nationalité, ascendance et origine nationale ou ethnique [4-5].

Le fait qu'aux termes de l'article 5, (§ 1er,) [6] 3°, de l'avant-projet, le conseil à créer soit aussi chargé de suivre la thématique, *également à d'autres niveaux de pouvoir* (lire : « d'autres niveaux politiques »), dans la mesure où il y a une incidence sur la Région de

[1] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

[2] Voir notamment l'avis C.E. 40.689/AG-40.690/AG-40.691/AG du 11 juillet 2006 sur, entre autres, un avant-projet devenu la loi du 10 mai 2007 'modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie', *Doc. parl.*, Chambre, 2006-07, n° 51-2720/001, pp. 84-86, observation 8.1.

[3] Mais voir à ce sujet l'observation 4.2.

[4] Voir l'article 4, § 2, de l'avant-projet.

[5] Voir *mutatis mutandis* l'avis C.E. 71.275/3 du 7 juin 2022 sur un avant-projet devenu notamment le décret du 28 octobre 2022 'tot oprichting van een Vlaams Mensenrechteninstituut', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2021-22, n° 1357/1, pp. 494-495, observation 3.

[6] Voir l'observation 4.1.

‡LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX‡

Bruxelles-Capitale, n'y change rien. Pour exercer sa compétence, il peut en effet être utile que la Région de Bruxelles-Capitale soit informée sur certains aspects de matières qui, bien que relevant d'autres autorités, se rapportent néanmoins à des matières ou des aspects de celles-ci qui sont de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale [7].

3.2.1. Il découle toutefois de l'article 5, (§ 1er,) 1°, de l'avant-projet que le conseil à créer donne des avis d'initiative ou à la demande d'un membre du Gouvernement régional, du Collège de la Commission communautaire flamande, du Collège de la Commission communautaire française ou du Collège réuni de la Commission communautaire commune. Selon l'article 6, § 2, de l'avant-projet, le conseil adresse ses avis à tous les organes précités.

3.2.2. À la question de savoir si cela signifie que le conseil agit également en tant que conseil consultatif pour le Collège de la Commission communautaire flamande, le Collège de la Commission communautaire française et le Collège réuni de la Commission communautaire commune, et s'il s'agit d'une simple possibilité de demander un avis, la déléguée a répondu en ces termes :

> « Votre interprétation est bien correcte.
>
> Sachez que le Gouvernement bruxellois a approuvé en 1iere lecture le 30 mars dernier un avant-projet de décret et ordonnance conjoint codifiant l'ensemble des législations bruxelloises (cocof rbc et cocom) relatives à la promotion de la diversité, à l'égalité et à la lutte contre les discriminations. Ce projet de texte prévoit d'élargir le scope des conseils consultatifs existant (egalite hommes/femmes et handicap) également à ces 3 instances cocof cocom et vgc.
>
> Les 3 conseils d'avis seront calqués dorénavant sur ce même modèle ».

Compte tenu de ce qui précède, il a été demandé à la déléguée si l'intention est de remplacer l'avant-projet actuellement à l'examen par une ordonnance conjointe de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune et un décret conjoint de la Commission communautaire française prévoyant la création d'un conseil consultatif pour l'élimination du racisme. En outre, il lui a été demandé comment, si telle n'est pas l'intention et si l'ordonnance à adopter émane uniquement de la Région de Bruxelles-Capitale, il peut se justifier de prévoir la création d'un conseil consultatif pour le Collège de la Commission communautaire flamande, le Collège de la Commission communautaire française et le Collège réuni de la Commission communautaire commune. À cette question, la déléguée a répondu ce qui suit :

> « Je comprends effectivement la question des compétences soulevées et j'en conclus que l'ordonnance qui vous est soumise ne peut prévoir comme champ d'action que les compétences régionales bruxelloises.
>
> L'avant-projet de décret et ordonnance conjoints en phase actuelle de consultation prévoit d'intégrer le texte qui vous est soumis lors de son adoption par le Parlement bruxellois.
>
> La solution la plus simple semble de revenir à un champ de compétence strictement régional pour le texte qui vous est soumis et que l'avant-projet de décret et

[7] Voir l'avis C.E. 51.270/1*bis* du 15 mai 2012 sur un projet devenu 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 - deuxième lecture', observation 3.

#LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX#

ordonnance conjoint en préparation élargisse le champ du conseil pour l'élimination du racisme puisque l'outil juridique le permettra alors ultérieurement ».

3.2.3. Il ne revient pas à la Région de Bruxelles-Capitale de créer un organe consultatif en lieu et place d'autres autorités, telles que la Commission communautaire flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune. C'est d'autant plus vrai qu'il découle de l'article 5, (§ 1er,) 1°, que le conseil pourrait également donner d'initiative des avis aux autorités précitées. Tout au plus pourrait-on prévoir la possibilité qu'un organe consultatif, que la Région de Bruxelles-Capitale crée pour elle-même, puisse également recevoir des demandes d'avis volontaires de la part d'autres autorités. Il ressort toutefois de ce qui précède que le dispositif en projet a un objectif plus large.

Par conséquent, le dispositif en projet doit être remanié de sorte que le conseil ne donne des avis qu'au gouvernement, soit d'initiative, soit à la requête d'un membre de ce gouvernement. Comme la déléguée le reconnaît elle-même, la référence au Collège de la Commission communautaire flamande, au Collège de la Commission communautaire française et au Collège réuni de la Commission communautaire commune doit dès lors être omise des articles 5, (§ 1er,) 1°, et 6, § 2, de l'avant-projet.

3.3. Selon l'article 8, § 1er, de l'avant-projet, le conseil est composé notamment d'un membre effectif et d'un membre suppléant proposé par Unia [8] (1°) et de deux membres effectifs et deux membres suppléants provenant du corps académique d'établissements universitaires bruxellois (4°). Tous les membres sont mandatés par l'organe qu'ils représentent (article 8, § 4, de l'avant-projet).

Le principe de l'autonomie respective de l'autorité fédérale, des régions et des communautés s'oppose à ce que l'une de ces autorités prévoie la participation obligatoire d'une instance relevant d'une autre autorité dans la composition des organes qu'elle institue. Ce principe se fonde sur une représentation facultative de pareils organes.

Par conséquent, l'article 8, § 1er, 1° et 4°, de l'avant-projet devrait donc être réécrit de manière telle qu'il apparaisse que d'autres personnes et institutions qui ne font pas partie des services de la Région de Bruxelles-Capitale sont certes invitées à déléguer un certain nombre de représentants au conseil, mais sans qu'elles soient obligées de déléguer aussi effectivement un représentant.

## OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. L'avant-projet doit être soumis à un examen approfondi sur le plan de la légistique et de la correction de la langue. À titre d'exemple, on peut relever ce qui suit :

[8] On entend par là le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations, créé 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 92*bis* de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980'.

‡LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX‡

- dans le texte néerlandais de l'article 2, on remplacera le deuxième point « 2° » par « 3° » ;

- à l'article 2, 4°, de l'avant-projet, les mots « par le présent texte », s'ils sont maintenus [9], doivent être remplacés par les mots « par la présente ordonnance » ;

- à l'article 5 de l'avant-projet, la mention « § 1er. » doit être omise, dès lors que cette disposition ne comporterait qu'un seul paragraphe ;

- à l'article 8, le chiffre « 1. » fait défaut au premier signe typographique (§) ;

- dans le texte néerlandais de l'article 8, la première mention du « § 10 » doit être remplacée par « § 9 » ;

- la numérotation des chapitres doit se faire en chiffres arabes plutôt qu'en chiffres romains [10].

Par ailleurs, force est de constater que l'avant-projet fait mention tantôt du « conseil consultatif bruxellois » [11], tantôt du « conseil bruxellois » [12]. Cette terminologie doit être uniformisée.

De même, il vaudrait mieux que le texte néerlandais de l'avant-projet fasse mention de « rassendiscriminatie » (au lieu de « raciale discriminatie »), conformément à la terminologie utilisée dans la Convention internationale du 7 mars 1966 'sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale', visée à l'article 2, 3°, de l'avant-projet [13].

4.2. Dans l'avant-projet, le qualificatif « prétendue/dites/dits » (« zogenaamd ») précède les termes « race », « discriminations raciales » et « critères raciaux » [14]. Bien que l'exposé des motifs n'apporte aucune précision à ce sujet, cet ajout semble s'inspirer de la terminologie utilisée dans la loi du 30 juillet 1981 'tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie', qui fait également mention de « prétendue race » [15] depuis qu'elle a été modifiée par la loi du 20 janvier 2003 'relative au renforcement de la législation contre le racisme'. Ce faisant, le législateur a voulu « indiquer que le concept de race ne correspond à aucune réalité scientifique » [16]. Indépendamment des observations que le Conseil d'État, section de législation, a formulées à propos de cet ajout dans la loi du 30 juillet 1981 [17], il est à noter que

---

[9] L'article 2, 4°, de l'avant-projet précise ce qu'il y a lieu d'entendre par la notion « (l)e Conseil » pour l'application de l'ordonnance dont l'adoption est envisagée. Il suffit de disposer que l'on entend par là le Conseil bruxellois pour l'élimination du racisme. La précision selon laquelle ce conseil est créé par l'ordonnance à adopter est superflue.

[10] *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation 64, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

[11] Voir l'intitulé de l'avant-projet, ainsi que son article 4, § 1er.

[12] Voir l'intitulé du chapitre II (lire : 2) de l'avant-projet, ainsi que l'article 2, 4°.

[13] Mais voir concernant cette référence l'observation 5.

[14] Voir les articles 2, 2° et 3°, 3, 4, § 2, et 5, (§ 1er,) 1°, de l'avant-projet.

[15] Voir les articles 3, 4, 4°, 7, § 1er, et 8, §§ 1er et 2, de la loi du 30 juillet 1981.

[16] *Doc. parl.*, Chambre, 2000-01, n° 50-1407/001, p. 8.

[17] Voir l'avis C.E. 31.132/3 du 12 mars 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 20 janvier 2003, *Doc. parl.*, Chambre, 2000-01, n° 50-1407/001, pp. 25-26, dans lequel le Conseil observe que dans un texte de loi, les mots sont

‡LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX‡

dans le texte néerlandais de l'avant-projet, l'ajout du mot « zogenaamd » devant les mots « raciale discriminatie » (lire : « rassendiscriminatie ») a un effet contraire à celui recherché. En effet, cet ajout pourrait donner à penser que les discriminations raciales contre lesquelles l'avant projet entend également lutter ne correspondent pas à la réalité. En conséquence, on omettra le mot « dites », à tout le moins dans l'expression « discriminations dites raciales » .

## EXAMEN DU TEXTE

### Article 2

5. L'article 2, 3°, de l'avant-projet définit la notion de « discriminations dites raciales » comme suit :

> « selon la Convention internationale de New York sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965), il s'agit de toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la prétendue race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits humains et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique ».

L'objectif d'une définition est de préciser ce que l'on entend par une notion déterminée. Par conséquent, l'article 2, 3°, de l'avant-projet ne doit pas préciser que cette définition est conforme aux dispositions de la Convention internationale du 7 mars 1966 'sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale'. Cette précision trouvera plutôt sa place dans l'exposé des motifs. Dès lors, il est préférable d'omettre le membre de phrase « selon la Convention internationale de New York sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965) ».

### Article 5

6. Il découle de l'article 5, (§ 1er,) 1°, de l'avant-projet que le conseil donne, notamment, des avis « à la demande d'un membre du Gouvernement régional ». À cet égard, il faut observer que les secrétaires d'État régionaux ne font pas partie du gouvernement [18], de sorte qu'ils ne pourraient pas demander un avis au conseil. Les auteurs de l'avant-projet vérifieront si telle est aussi effectivement l'intention.

### Article 6

7. Selon l'article 6, § 1er, de l'avant-projet, le conseil communique son avis dans un délai de deux mois après l'introduction de la demande. Ce délai peut être ramené à un mois sur

---

utilisés dans leur sens courant et qu'il convient de se conformer à la terminologie utilisée dans les conventions internationales.

[18] Voir en effet les articles 34 et 41 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'

‡LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX‡

requête motivée du gouvernement. Si l'avis n'est pas communiqué dans les délais précités, il peut être passé outre.

À propos de cette dernière disposition, l'exposé des motifs indique ce qui suit :

« En cas de non-respect du délai convenu, le Gouvernement pourra passer outre *cette formalité* ».

On donne ainsi à penser que le dispositif en projet prévoit une obligation de consultation et que, au moins lorsqu'un membre du gouvernement demande un avis, il devra attendre l'avis pendant le délai précité.

Si l'intention est effectivement de prévoir une telle obligation de consultation, les modalités de celle-ci doivent être réglées dans l'avant-projet.

Dès lors que conformément à l'article 5, (§ 1er,) 1°, de l'avant-projet, l'avis est demandé par un membre du gouvernement, et non par le gouvernement lui-même, il paraît également indiqué de préciser que le délai de deux mois peut être ramené à un mois à la demande du membre du gouvernement qui demande l'avis.

## Article 8

8.1. Selon l'article 8, § 8, de l'avant-projet, un membre du conseil « qui commet une discrimination fondée sur un des critères protégés par la législation antidiscrimination (est réputé démissionnaire) ».

Une disposition aussi vague ne peut être admise. Étant donné que la démission est interprétée en l'occurrence comme une sanction, il faut préciser clairement les cas dans lesquels un membre doit être réputé démissionnaire. Ainsi, il faut préciser à quel moment il est établi qu'un membre commet une discrimination et ce que l'on entend par « la législation antidiscrimination ». Par exemple, la question se pose de savoir si une condamnation pénale est requise, ou s'il suffit d'établir, dans le cadre d'une procédure civile, que l'intéressé n'a pas respecté « la législation antidiscrimination ». En outre, on n'aperçoit pas non plus quelle autorité constate qu'un membre du conseil commet une discrimination et sur quelle base. Dès lors que le dispositif en projet est interprété comme une sanction, il ne peut en tout cas suffire de constater que le membre concerné est accusé de discrimination sur le fondement de « la législation antidiscrimination ». Eu égard notamment à la présomption d'innocence, une condamnation (civile ou pénale) coulée en force de chose jugée semble requise.

8.2. Selon l'article 8, § 10, de l'avant-projet, un membre du conseil ne peut exercer simultanément un « mandat électif communal, provincial, régional et fédéral ou (être) membre d'un cabinet ministériel ».

Dans la mesure où par « mandat électif », l'on vise également les membres du gouvernement et les secrétaires d'État, point qu'il est préférable de préciser au moins dans l'exposé des motifs, l'intention semble être que des mandataires politiques ne peuvent pas siéger

#LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX#

au conseil. Compte tenu de ce qui précède, cette disposition paraît également devoir faire mention des membres du Parlement européen et des commissaires européens.

Articles 9 et 10

9. L'article 9, alinéa 1er, de l'avant-projet dispose que le conseil compte notamment *deux* vice-présidents. L'article 10 de l'avant-projet mentionne *le* vice-président dans les règles concernant la composition du bureau, ce qui laisse supposer qu'il n'y en aurait qu'un seul [19]. En tout état de cause, les deux dispositions doivent être harmonisées.

Article 12

10. Selon l'article 12, § 2, de l'avant-projet, le montant des jetons de présence est fixé à 20 euros pour le président et le vice-président, et à 40 euros pour les autres membres. Il en résulterait que les membres ordinaires du conseil perçoivent un montant de jetons de présence plus élevé que le président, ce qui est peu usuel. Les auteurs de l'avant-projet devront vérifier si telle est aussi effectivement l'intention.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Annemie GOOSSENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[19] L'article 12, § 2, de l'avant-projet mentionne également « le Vice-Président ».

#LW-CEFXPBGFG-HDEFAYX#