



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

avis 75.212/4  
du 28 février 2024

advies 75.212/4  
van 28 februari 2024

sur

over

un avant-projet d'ordonnance  
de la Région de  
Bruxelles-Capitale 'modifiant  
l'ordonnance visant à  
promouvoir la diversité et à  
lutter contre la discrimination  
dans la fonction publique  
régionale bruxelloise du  
4 septembre 2008'

een voorontwerp van  
ordonnantie van het Brussels  
Hoofdstedelijk Gewest 'tot  
wijziging van de ordonnantie  
van 4 september 2008 ter  
bevordering van diversiteit en  
ter bestrijding van  
discriminatie in het Brussels  
gewestelijk openbaar ambt'

Le 22 décembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé des Finances, du Budget, de la Fonction publique, de la Promotion du Multilinguisme et de l'Image de Bruxelles à communiquer un avis dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'modifiant l'ordonnance visant à promouvoir la diversité et à lutter contre la discrimination dans la fonction publique régionale bruxelloise du 4 septembre 2008'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 28 février 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Dimitri YERNAULT et Laurence VANCRAVEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier.

Le rapport a été présenté par Stéphane TELLIER, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Patrick RONVAUX.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 février 2024.

\*

Op 22 december 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Financiën, Begroting, Openbaar Ambt, de Promotie van Meertaligheid en van het Imago van Brussel verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest 'tot wijziging van de ordonnantie van 4 september 2008 ter bevordering van diversiteit en ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt'.

Het voorontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 28 februari 2024. De kamer was samengesteld uit Patrick RONVAUX, kamervoorzitter, Dimitri YERNAULT en Laurence VANCRAVEBECK, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Marianne DONY, assessoren, en Charles-Henri VAN HOVE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Stéphane TELLIER, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Patrick RONVAUX.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 februari 2024.

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet<sup>‡</sup>, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

### OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. L'avant-projet d'ordonnance à l'examen ne peut être examiné sans tenir compte de l'existence d'un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française « portant création du Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité » (ci-après : « l'avant-projet de Code »), sur lequel la section de législation a donné, le 15 décembre 2023, l'avis 74.490/VR.

2. La coexistence de l'avant-projet d'ordonnance examiné et de l'avant-projet de Code suscite à cet égard plusieurs difficultés.

Ainsi, l'avant-projet de Code, selon son article 203, est appelé à entrer en vigueur « six mois après la date de publication au *Moniteur belge* » et son article 204 prévoit, à la date de cette entrée en vigueur, notamment l'abrogation de l'ordonnance du 4 septembre 2008 'visant à promouvoir la diversité et à lutter contre la discrimination dans la fonction publique régionale bruxelloise', modifiée par l'avant-projet à l'examen.

Par ailleurs, les modifications de l'ordonnance du 4 septembre 2008 qu'envisage l'avant-projet à l'examen n'apparaissent pas totalement correspondre avec le dispositif envisagé dans l'avant-projet de Code (articles 141 à 145), de sorte que ces deux textes ne sont pas susceptibles de coexister dans l'ordonnancement juridique.

Par conséquent, il est constaté que deux textes législatifs en projet coexistent, lesquels ont partiellement le même objet mais le règlent de façon non convergente. En outre, l'un de ces deux textes, à savoir l'avant-projet de Code, est censé, lors de son entrée en vigueur, abroger l'ordonnance du 4 septembre 2008 que l'avant-projet à l'examen entend modifier.

---

<sup>‡</sup> S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

3. Sur ces aspects, la note aux membres du Gouvernement précise ce qui suit :

« Les deux textes se rejoindront après les avis du Conseil d'État et seront présentés ensemble au Parlement. Il est envisagé que l'ordonnance soit ensuite intégrée dans le Code bruxellois de l'égalité, de la non-discrimination et de la promotion de la diversité.

La présentation simultanée des deux textes au Parlement souligne l'approche globale et cohérente adoptée pour aborder la question de la diversité et de la non-discrimination. En envisageant l'absorption de l'ordonnance par le Code, l'intention est de créer un cadre juridique intégré et exhaustif. Cette démarche permet de travailler en synergie, assurant ainsi la cohérence des mesures prises et la complémentarité des dispositions pour répondre efficacement aux missions de Bruxelles Fonction publique en matière de diversité au sein de la fonction publique régionale.

L'intégration du texte de l'ordonnance dans le Code aura lieu avant la présentation de celui-ci au parlement ou en cours, via amendements comme proposé par Unia. Le cours du dossier du Code ne sera pas ralenti par l'ordonnance ».

Il résulte de ce qui précède que l'avant-projet d'ordonnance à l'examen et le projet de Code n'auront pas vocation à coexister, mais seront fondus l'un dans l'autre avant que la discussion parlementaire ne soit entamée ou au cours de celle-ci.

Pareille manière de procéder obscurcit complètement l'objet même de la saisine du Conseil d'État, singulièrement à propos de ceux des dispositifs du projet à l'examen qui, à l'instar des définitions reprises à l'article 3, ont une portée générale et n'ont pas vocation à voir leur champ d'application strictement limité à la matière de la lutte contre la discrimination et de la promotion de la diversité dans la fonction publique régionale bruxelloise. La question se pose en effet de savoir si ces dispositifs, éventuellement modifiés suite à l'avis du Conseil d'État, se substitueront aux dispositifs correspondant du Code en projet, ou seront au contraire omis au bénéfice de ces derniers, ou encore, coexisteront avec eux pour former, à l'intérieur du Code, un corps de règles spécifiques dédiées à la lutte contre la discrimination et la promotion de la diversité dans la fonction publique régionale bruxelloise.

La section de législation formule dès lors de sérieuses réserves sur pareil procédé, potentiellement contraire à la sécurité juridique.

4. Par ailleurs, dans l'avis 74.490/VR donné sur l'avant-projet de Code, la section de législation a observé ce qui suit à propos de l'adoption d'un texte conjoint rassemblant diverses législations relevant du champ de compétence de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française, sur la base de l'article 92bis/1, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', lu en combinaison avec l'article 42 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' :

« Bien que l'instrument 'décret et/ou ordonnance conjoints' vise surtout à permettre que 'les différents Parlements concernés donnent leur assentiment à un texte dont certaines parties ne relèvent pas de leur compétence mais de celle des autres Parlements qui adoptent un texte identique par décret ou ordonnance' <sup>1</sup>, les termes utilisés à l'article 92bis/1, § 1<sup>er</sup>,

<sup>1</sup> Note de bas de page n° 2 de l'avis cité : Avis 52.303/AG donné le 20 novembre 2012 sur une proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la loi spéciale du

de la loi spéciale du 8 août 1980 sont suffisamment larges pour adopter également, sur son fondement, un décret ou ordonnance conjoints contenant un dispositif uniforme dans des matières pour lesquelles chacun des législateurs, chacun en ce qui le concerne, est compétent.

Il faut néanmoins observer à cet égard que le choix de l'instrument 'décret et ordonnance conjoints' implique que, désormais, chacun des législateurs concernés pourra encore uniquement modifier sa propre législation anti-discrimination, soit en adoptant un décret ou ordonnance conjoint modificatif avec les autres législateurs concernés (article 92bis/1, § 4, alinéas 1<sup>er</sup> et 3, de la loi spéciale du 8 août 1980), soit en abrogeant unilatéralement le décret et ordonnance conjoints, après concertation avec les autres parlements au sein d'une commission interparlementaire (article 92bis/1, § 4, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980). Une méthode moins radicale pour l'autonomie de chacun des législateurs consisterait à ce que chaque législateur, dans les matières de son ressort, adopte un décret distinct ou une ordonnance distincte propre ayant un contenu uniforme ».

Partant, il est rappelé à l'auteur de l'avant-projet à l'examen que si l'avant-projet de Code, qui constitue un décret et ordonnance conjoints au sens de l'article 92bis/1, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980, est adopté avant l'avant-projet d'ordonnance à l'examen, il n'appartiendrait alors plus à la Région de Bruxelles-Capitale de procéder à des modifications de l'ordonnance du 4 septembre 2008, celle-ci ayant été abrogée par voie de décret et ordonnance conjoints.

Par ailleurs, si le processus législatif d'adoption de l'avant-projet de Code est mené à son terme, la section de législation observe encore que les modifications apportées par l'avant-projet examiné à l'ordonnance du 4 septembre 2008 seront sans portée juridique si elles ne sont pas intégrées dans l'avant-projet de Code, ce qui ne pourra se réaliser que par le biais de textes conjoints émanant des entités fédérées impliquées dans le processus législatif d'adoption de l'avant-projet de Code.

5. Compte tenu de ces observations fondamentales, le texte de l'avant-projet ne sera pas examiné plus avant.

\*

---

6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises' (Doc. parl., Sénat, 2012-13, n° 1815/2, p. 5, observation n° 7).

Aangezien de adviesaanvraag is ingediend op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het voorontwerp,<sup>‡</sup> de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geeft het voorontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

### ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het voorliggende voorontwerp van ordonnantie kan maar worden onderzocht als men het bestaan in aanmerking neemt van een voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie “houdende opstelling van het Brussels Wetboek inzake de gelijkheid, de non-discriminatie en de bevordering van diversiteit” (hierna: “het voorontwerp van Wetboek”), waarover de afdeling Wetgeving op 15 december 2023 advies 74.490/VR heeft gegeven.

2. Dat het voorliggende voorontwerp van ordonnantie en het voorontwerp van Wetboek naast elkaar bestaan, levert in dat verband verschillende problemen op.

Zo zou het voorontwerp van Wetboek volgens zijn artikel 203 “zes maanden na de datum van bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad*” in werking moeten treden, en bepaalt het in artikel 204 dat op die datum van inwerkingtreding onder meer de ordonnantie van 4 september 2008 ‘ter bevordering van diversiteit en ter bestrijding van discriminatie in het Brussels gewestelijk openbaar ambt’, die door het voorliggende voorontwerp wordt gewijzigd, wordt opgeheven.

Voorts lijken de wijzigingen die het voorliggende voorontwerp in de ordonnantie van 4 september 2008 aanbrengt niet volledig overeen te stemmen met het beoogde dispositief van het voorontwerp van Wetboek (artikelen 141 tot 145), zodat die twee teksten in de rechtsorde niet naast elkaar kunnen bestaan.

Er wordt dus vastgesteld dat er twee ontworpen wetgevende teksten naast elkaar bestaan, die gedeeltelijk hetzelfde onderwerp hebben maar dit op divergente wijze regelen. Bovendien wordt een van die twee teksten, namelijk het voorontwerp van Wetboek, geacht bij zijn inwerkingtreding de ordonnantie van 4 september 2008, die door het voorliggende voorontwerp wordt gewijzigd, op te heffen.

---

<sup>‡</sup> Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

3. Over die aspecten wordt in de nota aan de leden van de regering het volgende gesteld:

“De twee teksten zullen na de adviezen van de Raad van State worden bijeengevoegd en samen aan het Parlement worden gepresenteerd. Het is de bedoeling dat de ordonnantie vervolgens wordt opgenomen in het Brussels wetboek voor gelijkheid, antidiscriminatie en bevordering van de diversiteit.

De gelijktijdige presentatie van de twee teksten aan het Parlement benadrukt de aangenomen algemene en coherente aanpak om de kwestie van diversiteit en antidiscriminatie te benaderen. Door het overwegen van absorptie van de ordonnantie door het wetboek wordt ernaar gestreefd een geïntegreerd en alomvattend wettelijk kader te creëren. Deze aanpak maakt het mogelijk om in synergie te werken zodat de genomen maatregelen coherent zijn en elkaar aanvullen, om doeltreffend te beantwoorden aan de opdrachten van Brussel Openbaar Ambt in termen van diversiteit binnen het gewestelijk openbaar ambt.”

Uit het voorgaande, en met name uit de Franse versie van de nota aan de regering, volgt dat het niet de bedoeling is dat het voorliggende voorontwerp van ordonnantie en het voorontwerp van Wetboek naast elkaar zouden bestaan, maar dat ze voor of tijdens de parlementaire behandeling zullen worden samengevoegd.

Een dergelijke handelwijze zorgt ervoor dat het eigenlijke doel van de adiëring van de Raad van State volstrekt onduidelijk wordt, met name wat betreft de bepalingen van het voorliggende voorontwerp die, net als de definities in artikel 3, een algemene draagwijdte hebben en waarvan het toepassingsgebied niet strikt beperkt zou blijven tot de bestrijding van discriminatie en de bevordering van diversiteit in het Brussels gewestelijk openbaar ambt. Zullen die bepalingen, na advies van de Raad van State eventueel in gewijzigde vorm, in de plaats komen van de overeenkomstige bepalingen van het ontworpen Wetboek, zullen ze juist worden weggelaten ten voordele van die laatstgenoemde, of zullen ze naast de bepalingen van het voorontwerp van Wetboek bestaan om binnen het Wetboek een geheel van specifieke regels te vormen inzake de bestrijding van discriminatie en de bevordering van diversiteit in het Brussels gewestelijk openbaar ambt?

De afdeling Wetgeving maakt dan ook ernstig voorbehoud bij een dergelijke werkwijze, die mogelijk in strijd is met de rechtszekerheid.

4. De afdeling Wetgeving heeft in advies 74.490/VR, gegeven over het voorontwerp van Wetboek, voorts het volgende opgemerkt over het aannemen van een gezamenlijke tekst waarin verschillende wetgevingen, ressorterend onder de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie, worden samengebracht op grond van artikel 92bis/1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’:

“Alhoewel het instrument ‘gezamenlijk decreet en/of ordonnantie’ vooral beoogt het mogelijk te maken dat ‘de verschillende betrokken parlementen hun instemming verlenen aan een tekst waarvan bepaalde onderdelen niet tot hun bevoegdheden behoren, maar tot deze van de andere parlementen, die een identieke tekst bij decreet of ordonnantie

aannemen'<sup>1</sup>, zijn de in artikel 92bis/1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 gebruikte bewoordingen voldoende ruim om op grond ervan ook een gezamenlijk decreet en ordonnantie tot stand te brengen met een eensluidende regeling in aangelegenheden waarvoor elk van de wetgevers, ieder wat hem betreft, bevoegd is.

Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de keuze voor het instrument 'gezamenlijk decreet en ordonnantie' impliceert dat elk van de betrokken wetgevers voortaan de eigen antidiscriminatiewetgeving nog slechts zal kunnen wijzigen hetzij door, samen met de andere betrokken wetgevers, een wijzigend gezamenlijk decreet of ordonnantie aan te nemen (artikel 92bis/1, § 4, eerste en derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), hetzij door eenzijdig het gezamenlijk decreet en ordonnantie op te zeggen, na overleg met de andere parlementen in een interparlementaire commissie (artikel 92bis/1, § 4, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980). Een voor de autonomie van elk van de wetgevers minder ingrijpende methode zou erin bestaan dat elke wetgever, in de aangelegenheden waarvoor hij bevoegd is, een eigen, afzonderlijk decreet, respectievelijk ordonnantie, zou aannemen met een eensluidende inhoud."

Bijgevolg wordt de steller van het voorliggende voorontwerp eraan herinnerd dat indien het voorontwerp van Wetboek, dat een gezamenlijk besluit en ordonnantie vormt in de zin van artikel 92bis/1, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, vóór het voorliggende voorontwerp van ordonnantie wordt aangenomen, het niet meer aan het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zou toekomen de ordonnantie van 4 september 2008 te wijzigen, aangezien die dan bij een gezamenlijk besluit en ordonnantie is opgeheven.

Overigens merkt de afdeling Wetgeving nog op dat, als het wetgevingsproces houdende aanneming van het voorontwerp van Wetboek is voltooid, de wijzigingen die het voorliggende voorontwerp in de ordonnantie van 4 september 2008 aanbrengt, geen juridische draagwijdte zullen hebben indien ze niet in het voorontwerp van Wetboek zijn opgenomen, hetgeen slechts mogelijk is door middel van gezamenlijke teksten van de deelentiteiten die betrokken zijn bij het wetgevingsproces houdende aanneming van het voorontwerp van Wetboek.

5. Gelet op die fundamentele opmerkingen wordt de tekst van het voorontwerp niet nader onderzocht.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Charles-Henri VAN HOVE

Patrick RONVAUX

<sup>1</sup> Voetnoot 2 van het geciteerde advies: Adv.RvS 52.303/AV van 20 november 2012 over een voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 'tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof en de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen', *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 1815/2, 5, opmerking 7.