



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 53.981/2/V
du 12 septembre 2013

sur

un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du 23 juillet 2012 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'

Le 31 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre de la Culture, de l'Audiovisuel, de la Santé et de l'Égalité des chances de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jour prorogé jusqu'au 13 septembre 2013, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du 23 juillet 2012 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'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 12 septembre 2013. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 12 septembre 2013.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, 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.

1. L'avant-projet de décret soumis à l'avis du Conseil d'État a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération du 12 juin 2013 « entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune au sens de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ».

Cet accord de coopération est une version adaptée d'un texte antérieur du même document. Ces modifications ont été apportées à la suite de l'avis 52.675/VR donné le 5 février 2013 par la section de législation du Conseil d'État en chambres réunies sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération ¹.

2. L'avis 52.675/VR précité observe ce qui suit :

« PORTÉE DE L'AVANT-PROJET »

1. L'avant-projet de loi a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération 'visant à créer un Centre interfédéral pour l'Égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations', conclu entre l'autorité fédérale, les régions et les communautés le 23 juillet 2012.

Le Centre interfédéral pour l'Égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations (ci-après : le Centre interfédéral) est créé sous la forme d'une institution commune au sens de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Le Centre interfédéral est doté de la personnalité juridique (article 2 de l'accord de coopération).

Le Centre interfédéral a pour missions, d'une part, de promouvoir l'égalité des chances prenant en considération la diversité dans notre société et de combattre toute forme de discriminations, de distinction, d'exclusion, de restriction, d'exploitation ou de préférence fondée sur un certain nombre de critères protégés énumérés dans l'accord de coopération, et, d'autre part, de remplir les tâches prévues à l'article 33, § 2, de la Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée à New-York le 13 décembre 2006 ² (article 3, § 1^{er}). Le Centre interfédéral collabore avec les associations, institutions, organes et services qui, en tout ou en partie,

¹ *Doc. Parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2137/1, pp. 25-43.

² *Note de bas de page 1 de l'avis cité* : Cette disposition est rédigée comme suit : 'Les États Parties, conformément à leurs systèmes administratif et juridique, maintiennent, renforcent, désignent ou créent, au niveau interne, un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants, selon qu'il conviendra, de promotion, de protection et de suivi de l'application de la présente Convention. En désignant ou en créant un tel mécanisme, ils tiennent compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme'.

accomplissent les mêmes missions ou sont directement concernés par l'accomplissement de ces missions (article 3, § 2). Par ailleurs, le Centre interfédéral est indépendant, conformément à ce qu'il est convenu d'appeler les 'Principes de Paris'³ (article 3, § 3).

Le Centre interfédéral peut effectuer des études et des recherches (article 4) et est habilité à formuler des avis et des recommandations et à prêter assistance sous la forme d'informations et de conseils. Outre une mission de soutien et d'information, le Centre interfédéral peut également organiser des actions de sensibilisation (article 5) et fait annuellement rapport aux différents parlements et gouvernements (article 7).

Le Centre interfédéral doit créer tant un point de contact central que des points de contact au niveau local en vue de garantir un accès aisé pour le citoyen. Après réception et traitement d'un signalement, le Centre interfédéral peut tenter une mission de conciliation et de médiation et peut, avec l'accord de la personne qui a effectué le signalement, ester en justice ou, si la victime est inconnue, ester en justice dans plusieurs litiges dans le cadre d'un certain nombre de lois, décrets et ordonnances énumérés dans l'accord de coopération⁴. Les procédures précitées ne peuvent être entamées qu'après l'autorisation expresse de la victime de la discrimination, du moins si elle est connue (article 6).

Le Centre interfédéral est géré par un conseil d'administration interfédéral composé paritairement sur le plan linguistique, qui comprend dix membres désignés par la Chambre des représentants et dix membres, dont quatre désignés par le Parlement flamand, deux par le Parlement wallon, deux par le Parlement de la Communauté française et deux par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. En outre, en ce qui concerne les débats au sein du conseil d'administration interfédéral et les décisions dans les matières qui concernent les compétences de la Communauté germanophone, un membre, désigné par le Parlement de la Communauté germanophone, siège également au conseil d'administration interfédéral. Un quota de genre est également prévu (article 8, § 1^{er}⁵). Les membres du conseil d'administration interfédéral sont désignés sur la base de leur compétence, de leur expérience, de leur indépendance et de leur autorité morale et sont issus du monde académique, judiciaire, de la société civile et des partenaires sociaux. Le conseil d'administration interfédéral et les chambres, qui en sont l'émanation, doivent être composés de la manière la plus pluraliste possible (article 8, § 2). Outre la composition plénière, le conseil d'administration interfédéral comporte également plusieurs chambres : une chambre fédérale (dix membres), une chambre flamande (quatre membres), une chambre francophone (quatre membres auxquels s'ajoute le cas échéant le membre germanophone) et une chambre bruxelloise (deux membres). Les parlements concernés peuvent augmenter le nombre de membres de ces chambres jusqu'à quinze membres au maximum, mais ces membres supplémentaires ne siègent pas au conseil d'administration interfédéral (article 8, § 3).

Le conseil d'administration interfédéral est présidé par deux coprésidents, qui alternent la fonction de président et de vice-président chaque année (article 8, § 4). Les

³ *Note de bas de page 2 de l'avis cité* : Voir à propos de ces principes et leur mise en œuvre dans l'accord de coopération, les observations 2 à 5.

⁴ *Note de bas de page 3 de l'avis cité* : En ce qui concerne le choix de ces normes de droit, voir l'observation 12.

⁵ *Note de bas de page 4 de l'avis cité* : La mention '§ 1^{er}' est manquante, tant dans le texte français que dans le texte néerlandais de l'article 8 de l'accord de coopération.

coprésidents et les membres sont désignés pour une période de six ans et leur mandat est renouvelable deux fois (article 8, § 5). Il est prévu un système de suppléance et plusieurs incompatibilités (article 8, §§ 6 et 7). Le conseil d'administration fixe un dispositif relatif aux jetons de présence et aux frais de déplacement (article 8, § 8).

Par ailleurs, l'accord de coopération règle la manière dont les décisions sont prises au sein du conseil d'administration interfédéral et des chambres (article 9, §§ 1^{er}, 2 et 4). Les compétences du conseil d'administration interfédéral sont également réglées (article 10, §§ 1^{er} et 2). Le conseil d'administration interfédéral établit un règlement d'ordre intérieur (article 10, § 3).

Les dossiers sont répartis entre les chambres selon la réglementation pour laquelle celles-ci possèdent une compétence exclusive. Le conseil d'administration interfédéral est compétent pour les dossiers relatifs à une compétence partagée et pour les litiges entre deux chambres (article 9, § 3), ainsi que pour la prise d'initiatives communes dans des matières qui sont du ressort respectif des chambres pour lesquelles une majorité des membres d'une ou plusieurs chambres effectue une demande de traitement commun (article 10, § 2, dixième tiret). L'accord de coopération définit également les différentes compétences des chambres (article 10*bis*).

Par ailleurs, l'accord de coopération contient encore des dispositions relatives au Collège de deux codirecteurs et aux coordinateurs qui les assistent (article 11), au personnel du Centre interfédéral (articles 12 et 13), au contrôle budgétaire et au contrôle des comptes (article 14) ainsi qu'au financement et au budget (article 15).

Enfin, l'accord de coopération comporte encore un certain nombre de dispositions transitoires et d'entrée en vigueur (article 16).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. L'insertion du Centre interfédéral dans son environnement institutionnel au regard des 'Principes de Paris'.

2. À l'occasion de son avis 48.858/AG⁶ donné le 7 décembre 2010, l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État a rappelé l'existence de diverses recommandations qui ont été formulées⁷ – entre autres à l'intention spécifique de la Belgique⁸ – en vue que les États se dotent d'une 'Institution nationale des droits de l'Homme' répondant aux spécifications contenues dans ce qu'il est convenu d'appeler les 'Principes de Paris'.

⁶ Note de bas de page 5 de l'avis cité : Avis 48.858/AG donné le 7 décembre 2010 sur une proposition de loi 'créant une Commission fédérale des droits de l'homme', *Doc.parl.*, Chambre, 2010-2011, n° 53-418/2.

⁷ Note de bas de page 6 de l'avis cité : Pour un inventaire des normes de droit contraignantes et des instruments de soft law existant en ce sens, voir FRA, *National Human Rights institutions in the EU Member States. Strengthening the Fundamental Rights Architecture in the EU*, 2010 ; S. Sottiaux et J. Vrielink, 'Institutionalisering' van *Gelijkheid en Mensenrechten. Gelijkheidsorganen en mensenrechteninstellingen in Vlaanderen en België*, Intersentia, Oxford, 2012, p. 5 et s.

⁸ Note de bas de page 7 de l'avis cité : CCPR, observations finales sur le 5^e rapport périodique de la Belgique (2010) , CCPR/C/Bel/CO, 5, pt. 8 ; CAT, observations finales sur le 2^e rapport périodique de la Belgique (2009), CAT/C/BEL/CO/2, pt. 12 ; CEDAW, observations finales sur les 5^e et 6^e rapports périodiques de la Belgique (2008), CEDAW/C/BEL/CO/5, pt. 33-34 ; CERD, observations finales sur les quatorzième et quinzième rapports périodiques de la Belgique (2008), CERD/C/BEL/CO/15, pt. 10 ; ECOSOC, observations finales sur le 3^e rapport périodique de la Belgique (2008), E/C.12/BEL/CO/3, pt. 26.

Récemment encore, la Déclaration de Brighton (avril 2012) invita les États membres du Conseil de l'Europe à 'envisager d'établir, si [ils] ne l'ont pas encore fait, une institution nationale indépendante chargée des droits de l'homme'⁹.

L'avis précité décrivait en ces termes la portée des 'Principes de Paris', et notamment les exigences qui s'en déduisent quant aux missions dont doivent être investies les 'Institutions nationale des droits de l'Homme' :

'Les 'Principes de Paris' ('Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme') (...) est un texte élaboré en 1991 par plusieurs institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme à l'occasion de leur première rencontre internationale, qui fut approuvé ensuite au niveau des Nations Unies tant, en 1992, par sa Commission des droits de l'homme¹⁰ que par son Assemblée générale, en 1993¹¹⁻¹². D'autres documents internationaux y font également référence¹³. Lors de l'approbation des 'Principes de Paris' par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1993, celle-ci s'est déclarée notamment '[c]onvaincue du rôle important que des institutions peuvent jouer au niveau national s'agissant de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et les libertés fondamentales ainsi que de faire plus largement connaître ces droits et libertés et d'y sensibiliser l'opinion'.

Ces 'Principes' sont divisés en quatre parties : 'Compétence et attributions', 'Composition et garanties d'indépendance et de pluralisme', 'Modalités de fonctionnement' et 'Principes complémentaires concernant le statut des institutions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel'. Il serait opportun que les travaux parlementaires portant sur la proposition à l'examen publient le texte de ces 'Principes'.

2. Les 'Principes de Paris' n'ont aucune valeur juridique contraignante et peuvent être rattachés à ce que l'on dénomme la *soft law* en matière de droits de l'homme. Il n'y a donc aucune obligation pour la Belgique de souscrire aux recommandations figurant dans ce texte, même s'ils peuvent contribuer à assurer l'effectivité des instruments européens et internationaux en matière de droits de l'homme¹⁴.

⁹ Note de bas de page 8 de l'avis cité : Conférence sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'Homme – Déclaration de Brighton, pt. 9, c, i) <http://www.coe.int/fr/20120419-brighton-declaration>.

¹⁰ Note de bas de page 9 de l'avis cité : Note 9 de l'avis cité : Comm. D.H. ONU, résolution 1992/54, 3 mars 1992, E/COMMISSION.4/RES/1992/54.

¹¹ Note de bas de page 10 de l'avis cité : Note 10 de l'avis cité : Assemblée générale ONU, résolution 48/134, 20 décembre 1993, A/RES/48/134.

¹² Note de bas de page 11 de l'avis cité : Note 11 de l'avis cité : G. de Béco, 'La contribution des institutions nationales des droits de l'homme au renforcement de l'efficacité de la Cour européenne des droits de l'homme', *Rev. trim. dr. h.*, 2009, pp. 165 à 194, spéc. pp. 166 à 169.

¹³ Note de bas de page 12 de l'avis cité : Note 12 de l'avis cité : Voir notamment ci-après le rapport 'National Human Rights Institutions in the EU Member States - Strengthening the fundamental rights architecture in the EU' de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹⁴ Note de bas de page 13 de l'avis cité : Note 13 de l'avis cité : J. Lynch, 'Fifteen Years after Vienna: The Role of National Human Rights Institutions', in W. Benedek e.a. (éds.), *Global Standards – Local Action: 15 Years Vienna World Conference on Human Rights*, Wien-Graz, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, p. 164. Cet auteur expose que, même si ces 'Principes' sont dépourvus de force obligatoire, 'in practice a country's policy choices are now limited [...]. [T]oday it can be said that a legitimate human rights institution can only one that conforms fully with the Paris Principles'. Voir aussi Agence européenne pour les droits fondamentaux, 'National Human

Ainsi que l'expose l'Agence européenne des droits fondamentaux dans son rapport précité, 'National Human Rights Institutions in the EU Member States - Strengthening the fundamental rights architecture in the EU',

'The Paris Principles [...] are the main normative source for [National Human Rights Institutions (NHRIs)], establishing minimum standards required for their effective functioning. [...] The [International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC)] applies these Principles as benchmarks to determine the accreditation status of NHRIs (as well as re-accreditation or special review, see below). A-status accreditation, meaning full membership in the ICC, provides the right to speak in international fora, for example the UN Human Rights Council. As B-status entails only partial compliance with the Principles, no voting rights in the ICC are granted and such institutions only have the right to attend sessions of the UN Human Rights Council without the possibility to make interventions' ¹⁵.

Dans le plan d'action joint à la Déclaration d'Interlaken signée par les États membres du Conseil de l'Europe et parties à la Convention européenne des droits de l'homme, réunis en Conférence,

'4. [celle-ci] rappelle la responsabilité première des États parties de garantir l'application et la mise en œuvre de la Convention, et, en conséquence, appelle les États parties à s'engager à :

a) continuer à renforcer, le cas échéant en coopération avec leurs institutions nationales des droits de l'homme ou d'autres organes, la sensibilisation des autorités nationales aux standards de la Convention et d'assurer l'application de ceux-ci' ¹⁶.

3. Il ressort de ce qui précède qu'un certain nombre de conséquences concrètes découlent du respect ou non des 'Principes de Paris' par les États.

Ainsi, par exemple, actuellement, les institutions belges de protection et de promotion des droits de l'homme ne sont pas reconnues par le Comité international de coordination des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme comme bénéficiant du statut A ; le Centre belge pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme s'est vu reconnaître le statut B.

Sur le principe, la proposition à l'examen tend opportunément à mettre en œuvre les recommandations européennes et internationales précitées.

4. La question demeure toutefois si, malgré la création d'une institution nationale à compétences larges, comme celle qui fait l'objet de la proposition à l'examen, il est tenu compte de manière suffisante de certains des 'Principes de Paris'.

Il convient de constater qu'au niveau fédéral, outre le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (...), les organismes suivants, se rattachant

Rights Institutions in the EU Member States'. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU', http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/publications_per_year_en.htm, p. 18.

¹⁵ Note de bas de page 14 de l'avis cité : Note 14 de l'avis cité : Loc. cit., p. 18.

¹⁶ Note de bas de page 15 de l'avis cité : Note 15 de l'avis cité : Conférence de haut niveau sur l'avenir de la Cour européenne des droits de l'homme, Déclaration d'Interlaken, 19 février 2010, plan d'action, 'B. Mise en œuvre de la Convention [européenne des droits de l'homme] au niveau national', § 4.

également à la protection et à la promotion des droits de l'homme, coexistent : le Conseil supérieur de la Justice, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, la Commission nationale pour les droits de l'enfant, la Commission de la protection de la vie privée, etc. Des institutions comparables ont été érigées au niveau des entités fédérées, comme par exemple le délégué général de la Communauté française aux droits de l'enfant ou le 'Vlaamse Kinderrechtencommissaris'.

Or, selon les 'Principes de Paris', 'les institutions nationales sont dotées d'un mandat aussi étendu que possible'¹⁷ et ce sont 'toutes [les] questions relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme' qui devraient être attribuées aux institutions nationales en question¹⁸. Le texte considère également qu'à tout le moins, dans le cadre de son fonctionnement, l'institution nationale doit, entre autres, '[...] [e]ntretenir une concertation avec les autres organes juridictionnels ou non, chargés de la promotion et de la protection des droits de l'homme (notamment ombudsmen, médiateurs, ou d'autres organes similaires)'¹⁹.

Le rapport précité de l'Agence européenne des droits fondamentaux expose également ce qui suit :

- 'This is not to say that specialised bodies, such as equality bodies or data protection authorities, should inevitably be part of a single NHRI. Yet, there is a need for an overarching body that can ensure that all issues are addressed by some entity, that gaps are covered and that human and fundamental rights are given due attention in their entirety'²⁰.

- 'To ensure that fundamental rights for the people living in Europe are real, there is a need for a stronger fundamental rights architecture, that can offer a 'one-stop-shop' or at least a portal to a set of institutions and mechanisms, that is sufficiently independent and empowered, and that can make a genuine difference on the ground'²¹.

La proposition ne rencontre pas ces préoccupations. Si le législateur maintient les institutions existantes de protection et de promotion sectorielle des droits de l'homme, ce qu'il est d'ailleurs tenu de faire lorsqu'il s'agit d'institutions consacrées par la Constitution, comme le Conseil supérieur de la Justice²²⁻²³, il conviendrait à tout le moins que leur relation avec l'institution nationale dont la création est envisagée soit organisée.

¹⁷ Note de bas de page 16 de l'avis cité : Note 16 de l'avis cité : 'Principes de Paris', 'A. Compétences et attributions', § 2.

¹⁸ Note de bas de page 17 de l'avis cité : Note 17 de l'avis cité : *Ibid.*, § 3, a (italiques ajoutés).

¹⁹ Note de bas de page 18 de l'avis cité : Note 18 de l'avis cité : *Ibid.*, 'C. Modalités de fonctionnement', littera f.

²⁰ Note de bas de page 19 de l'avis cité : Note 19 de l'avis cité : Agence européenne pour les droits fondamentaux, 'National Human Rights Institutions in the EU Member States. Strengthening the fundamental rights architecture in the EU', http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm, p. 7.

²¹ Note de bas de page 20 de l'avis cité : Note 20 de l'avis cité : *Ibid.*, p. 8.

²² Note de bas de page 21 de l'avis cité : Note 21 de l'avis cité : Article 151, §§ 2 et 3, de la Constitution.

²³ Note de bas de page 22 de l'avis cité : Note 22 de l'avis cité : Il va de soi que le législateur fédéral ne pourrait pas davantage mettre en question unilatéralement l'existence d'institutions comparables créées par les communautés et les régions, dont des exemples sont donnés ci-avant.

Selon la 'note de Principe' datée du 18 juillet 2012, jointe à la demande d'avis, la création du Centre interfédéral et du Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, constitue une étape dans un processus institutionnel encore inachevé. L'étape suivante serait l'interfédéralisation de l'Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes, à opérer par accord de coopération sur le modèle suivi pour le Centre interfédéral. L'étape ultime serait quant à elle la création d'un 'Institut coupole pour les Droits de l'Homme', à savoir un 'organisme interfédéral des droits de l'Homme' créé 'en concertation avec les Communautés et Régions' et tenant compte des 'organismes existants'. Selon la note précitée, 'l'organisme coupole comprendra le Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations, ainsi que l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains, et il donnera suffisamment de visibilité pour les groupes cibles tels que les enfants, les personnes handicapées [...]. Il sera tenu compte d'autres organismes existant, au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées, exerçant déjà un mandat de droits de l'Homme'.

Il ressort des développements ci-dessus (n° 2) que les 'Principes de Paris' n'excluent pas *a priori* qu'une 'Institution nationale des droits de l'Homme' repose sur une structure multi-institutionnelle. Pour le reste, et faute de disposer à ce stade de données suffisantes à cet effet, il n'appartient pas à la section de Législation de se prononcer de manière précise, exhaustive et définitive sur la conformité auxdits Principes de la structure multi-institutionnelle concrètement esquissée par la note de principe mentionnée plus haut.

En tout état de cause cependant, il apparaît d'emblée à la section de législation que cette conformité sera mieux assurée si chacune des institutions appelées à former cette structure voit ses missions clairement délimitées par rapport à celles des autres – compte dûment tenu des règles qui répartissent les compétences pertinentes en la matière entre l'État, les communautés et les régions –, et repose, dans son propre fonctionnement interne, sur une répartition suffisamment nette des attributions entre les différents organes qu'elle comporte. Pareille transparence dans la délimitation des missions et la répartition des attributions conditionne non seulement l'efficacité de la coordination au sein de la structure multi-institutionnelle envisagée, mais aussi l'accessibilité de cette dernière par celles et ceux au profit desquels elle est mise en place. C'est à la lumière de ce constat que sont formulées diverses observations particulières du présent avis, ainsi que les observations générales de l'avis 52.676/VR sur avant-projet de loi 'adaptant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Égalité des chances et la lutte contre le racisme en vue de le transformer en un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains' donné ce jour.

B. L'indépendance du Centre interfédéral et la pluralisme de la composition de ses organes

4. Comme mentionné ci-dessus, l'article 3, § 3, de l'accord de coopération dispose que le Centre interfédéral exerce ses missions en toute indépendance, conformément aux 'Principes de Paris'. La nécessité de respecter l'exigence d'indépendance issue desdits Principes s'impose en droit à la Belgique, dès lors que celle-ci entend faire du Centre interfédéral l'institution en charge des missions visées à

l'article 13²⁷ de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 'relative à la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race et d'origine ethnique', et à l'article 33, alinéa 2²⁸, de la Convention des Nations-Unies 'relative aux droits des personnes handicapées'.

Selon les 'Principes de Paris',

'1. La composition de l'institution nationale et la désignation de ses membres, par voie électorale ou non, doivent être établies selon une procédure présentant toutes les garanties nécessaires pour assurer la représentation pluraliste des forces sociales (de la société civile) concernées par la protection et la promotion des droits de l'homme, notamment par des pouvoirs permettant d'établir une coopération effective avec, ou par la présence, de représentants :

- Des organisations non gouvernementales compétentes dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre la discrimination raciale, des syndicats, des organisations socio-professionnelles intéressées, notamment de juristes, médecins, journalistes et personnalités scientifiques ;

- Des courants de pensées philosophiques et religieux ;

- D'universitaires et d'experts qualifiés ;

- Du parlement ;

- Des administrations (s'ils sont inclus, ces représentants ne participent aux délibérations qu'à titre consultatif).

2. L'institution nationale dispose d'une infrastructure adaptée au bon fonctionnement de ses activités, en particulier de crédits suffisants. Ces crédits devraient avoir notamment pour objet de lui permettre de se doter de personnel et de locaux propres, afin d'être autonome vis-à-vis de l'État et de n'être soumise qu'à un contrôle financier respectant son indépendance.

3. Pour la stabilité du mandat des membres de l'institution, sans laquelle il n'est pas de réelle indépendance, leur nomination est faite par un acte officiel précisant, pour une période déterminée, la durée du mandat. Il peut être renouvelable, sous réserve que demeure garanti le pluralisme de sa composition'.

²⁷ Note de bas de page 26 de l'avis cité : '1. Les États membres désignent un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ils peuvent faire partie d'organes chargés de défendre à l'échelon national les droits de l'homme ou de protéger les droits des personnes.

2. Les États membres font en sorte que ces organismes aient pour compétence :

- sans préjudice des droits des victimes et des associations, organisations et autres personnes morales visées à l'article 7, paragraphe 2, d'apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination,

- de conduire des études indépendantes concernant les discriminations,

- de publier des rapports indépendants et d'émettre des recommandations sur toutes les questions liées à ces discriminations'.

²⁸ Note de bas de page 27 de l'avis cité : 'Les États Parties, conformément à leurs systèmes administratif et juridique, maintiennent, renforcent, désignent ou créent, au niveau interne, un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants, selon qu'il conviendra, de promotion, de protection et de suivi de l'application de la présente Convention. En désignant ou en créant un tel mécanisme, ils tiennent compte des principes applicables au statut et au fonctionnement des institutions nationales de protection et de promotion des droits de l'homme'.

Dans ses Observations générales de 2009²⁹, le *Sub-Committee on Accreditation de l'International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC)* donnait l'interprétation suivante des Principes prérappelés:

‘2. Composition and guarantees of independence and pluralism

2.1. Ensuring pluralism: The Sub-Committee notes there are diverse models of ensuring the requirement of pluralism set out in the Paris Principles. However, the Sub-Committee emphasizes the importance of National Institutions to maintain consistent relationships with civil society and notes that this will be taken into consideration in the assessment of accreditation applications.

The Sub-Committee observes that there are different ways in which pluralism may be achieved through the composition of the National Institution, for example:

- a) Members of the governing body represent different segments of society as referred to in the Paris Principles;
- b) Pluralism through the appointment procedures of the governing body of the National Institution, for example, where diverse societal groups suggest or recommend candidates;
- c) Pluralism through procedures enabling effective cooperation with diverse societal groups, for example advisory committees, networks, consultations or public forums; or
- d) Pluralism through diverse staff representing the different societal groups within the society.

The Sub-Committee further emphasizes that the principle of pluralism includes ensuring the meaningful participation of women in the National Institution.

2.2. Selection and appointment of the governing body: The Sub-Committee notes the critical importance of the selection and appointment process of the governing body in ensuring the pluralism and independence of the National Institution. In particular, the Sub-Committee emphasizes the following factors:

- a) A transparent process
- b) Broad consultation throughout the selection and appointment process
- c) Advertising vacancies broadly
- d) Maximizing the number of potential candidates from a wide range of societal groups
- e) Selecting members to serve in their own individual capacity rather than on behalf of the organization they represent.

2.3. Government representatives on National Institutions: The Sub-Committee understands that the Paris Principles require that Government representatives on governing or advisory bodies of National Institutions do not have decision making or voting capacity.

²⁹ Note de bas de page 28 de l'avis cité : Celles-ci sont reproduites en annexe du *Handbook on the Establishment and Accreditation of National Human Rights Institution in the European Union*, publié par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (2012).

2.4. Staffing by secondment: In order to guarantee the independence of the NHRI, the Sub-Committee notes, as a matter of good practice, the following:

- a) Senior level posts should not be filled with secondees;
- b) The number of seconded should not exceed 25% and never be more than 50% of the total workforce of the NHRI.

2.5. Immunity: It is strongly recommended that provisions be included in national law to protect legal liability for actions undertaken in the official capacity of the NHRI.

2.6. Adequate Funding: Provision of adequate funding by the state should, as a minimum include:

- a) the allocation of funds for adequate accommodation, at least its head office;
- b) salaries and benefits awarded to its staff comparable to public service salaries and conditions;
- c) remuneration of Commissioners (where appropriate); and
- d) the establishment of communications systems including telephone and internet.

Adequate funding should, to a reasonable degree, ensure the gradual and progressive realization of the improvement of the organization's operations and the fulfillment of their mandate.

Funding from external sources, such as from development partners, should not compose the core funding of the NHRI as it is the responsibility of the state to ensure the NHRI's minimum activity budget in order to allow it to operate towards fulfilling its mandate.

Financial systems should be such that the NHRI has complete financial autonomy. This should be a separate budget line over which it has absolute management and control.

2.7. Staff of an NHRI: As a principle, NHRIs should be empowered to appoint their own staff.

2.8. Full-time Members:

Members of the NHRIs should include full-time remunerated members to:

- a) Ensure the independence of the NHRI free from actual or perceived conflict of interests;
- b) Ensure a stable mandate for the members;
- c) Ensure the ongoing and effective fulfillment of the mandate of the NHRI.

2.9. Guarantee of tenure for members of governing bodies Provisions for the dismissal of members of governing bodies in conformity with the Paris Principles should be included in the enabling laws for NHRIs.

- a) The dismissal or forced resignation of any member may result in a special review of the accreditation status of the NHRI;

b) Dismissal should be made in strict conformity with all the substantive and procedural requirements as prescribed by law;

c) Dismissal should not be allowed based on solely the discretion of appointing authorities.

2.10. Administrative regulation The classification of an NHRI as a public body has important implications for the regulation of its accountability, funding, and reporting arrangements.

In cases where the administration and expenditure of public funds by an NHRI is regulated by the Government, such regulation must not compromise the NHRI's ability to perform its role independently and effectively. For this reason, it is important that the relationship between the Government and the NHRI be clearly defined'.

5. À l'estime de la section de législation, rien dans l'accord de coopération mettant en place le Centre interfédéral ne laisse à ce stade présager que ce centre et les organes qui le composent ne satisferaient pas pleinement aux exigences d'indépendance et de pluralisme déduites des 'Principes de Paris', tels qu'interprétés par le *Sub-Committee on Accreditation*. La désignation par voie parlementaire des membres du conseil d'administration interfédéral (article 8, § 1^{er}, alinéa 1 de l'accord de coopération) et des membres supplémentaires de chacune des quatre chambres (article 8, § 3, alinéa 4), est tout à la fois gage d'indépendance et de pluralisme des organes ainsi visés. Les critères de sélection (article 8, § 2) des membres, la durée de leur mandat (article 8, § 5), les incompatibilités auxquelles ils sont astreints (article 8, § 7), et le fait qu'ils ne sont en aucune manière qualifiés de 'représentants' de l'autorité fédérale ou fédérée qui les a désignés, semblent s'inscrire en parfaite conformité avec ce qu'exigent les 'Principes de Paris' en termes d'indépendance et de pluralisme. La dimension pluraliste est également rencontrée par les exigences de parité linguistique et de parité de genre contenues dans les articles 8, §§ 1^{er}, 3 et 4 et 11, § 1^{er}, de l'accord de coopération.

Le Conseil d'État attire cependant l'attention sur le fait que l'objectif visé par l'article 8, § 2, de l'accord de coopération – à savoir, assurer au conseil d'administration interfédéral et aux Chambres une composition 'la plus pluraliste possible' – serait sans doute mieux atteint s'il était prévu une forme de concertation entre les différents parlements appelés à désigner une fraction de leurs membres respectifs. De même n'aperçoit-on pas comment le résultat prescrit par l'article 8, § 4, de l'accord de coopération, à savoir l'attribution de la coprésidence du conseil d'administration à deux personnes de sexe distinct et de rôle linguistique distinct, peut être assurée sans une concertation entre les deux groupes du conseil d'administration appelés à désigner, séparément, un des deux co-présidents.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

ACCORD DE COOPÉRATION

PRÉAMBULE

6. À l'alinéa 3, dans la version française de l'accord de coopération, il y a lieu de mentionner 'la directive 2000/43/CE'.

7. À l'alinéa 4, dans la version française de l'accord de coopération, il y a lieu de supprimer la périphrase 'Vu la directive 2000/43/CE,'.

DISPOSITIF

Article 2

8. L'article 2, § 3, de l'accord de coopération mentionne 'un emplacement accessible, conformément aux dispositions du Règlement régional d'urbanisme, Titre VI de la Région de Bruxelles-Capitale'. Le titre VI de ce règlement concerne les 'publicités et enseignes' ; sans doute vise-t-on le titre IV ('accessibilité des bâtiments pour personnes à mobilité réduite').

Article 3

9. À l'article 3, § 1^{er}, a), de la version française de l'accord de coopération, il y a lieu d'écrire, pour se conformer à la terminologie usitée par les législations antidiscriminatoires fédérales et fédérées pertinentes en la matière et pour mieux correspondre à la version néerlandaise de l'accord de coopération ('syndicale overtuiging'), la 'conviction syndicale'³⁰, et non pas 'l'appartenance syndicale'.

10. À l'article 3, § 1^{er}, b), de la version française de l'accord de coopération, il y a lieu de viser, conformément à son intitulé officiel, la Convention des Nations-Unies du 13 décembre 2006 'relative aux droits des personnes handicapées'.

Article 6

11. L'article 6, § 3, alinéa 2, de l'accord de coopération, tant en sa version néerlandaise qu'en sa version française, est incompréhensible en la forme.

Sur le fond, il ne semble pas logique de subordonner le droit du Centre interfédéral d'ester en justice à l'accord de la 'personne qui a effectué le signalement', à tout le moins lorsque cette personne n'est pas la victime elle-même³¹. Si l'intention des auteurs de l'accord de coopération consiste uniquement à subordonner le droit du Centre interfédéral d'ester en justice à l'accord de la victime lorsque celle-ci est identifiée, alors la règle portée par l'article 6, § 4, de l'accord de coopération suffit à traduire cette intention. Il conviendrait, dans cette perspective, de supprimer à l'article 6, § 3, alinéa 2, le membre de phrase 'avec l'accord de la personne qui a effectué le signalement, soit également d'ester en justice si la victime est inconnue'.

12. La liste des législations sur la base desquelles le Centre interfédéral est autorisé à ester en justice, établie à l'article 6, § 3, alinéa 2, de l'accord de coopération, est source de difficultés et encourt la critique à plusieurs égards.

Il apparaît tout d'abord que certaines des législations répertoriées ont d'ores et déjà été abrogées, en sorte que leur mention devrait être omise. Il en va ainsi du décret de la Communauté germanophone du 17 mai 2004 'relatif à la garantie de l'égalité de traitement sur le marché du travail', lequel a été abrogé par l'article 41 du décret de la Communauté germanophone du 19 mars 2012 'visant à lutter contre certaines formes de discrimination'. Il en va également ainsi de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juin 2003 'relative à la gestion mixte du marché de l'emploi

³⁰ *Note de bas de page 29 de l'avis cité* : Voir l'article 2, 4°, du décret de la Communauté germanophone du 19 mars 2012 'visant à lutter contre certaines formes de discrimination' ; l'article 3, 3° du décret de la Région wallonne du 6 novembre 2008 'relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination' ; l'article 3 de la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination'.

³¹ *Note de bas de page 30 de l'avis cité* : Comparer en effet avec la règle contenue à l'article 33 de la loi du 30 juillet 1981 'tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie' et l'article 31 de la loi du 10 mai 2007 'tendant à lutter contre certaines formes de discrimination'.

dans la Région de Bruxelles-Capitale', laquelle a été abrogée par l'article 33 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 14 juillet 2011 'relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale' ³².

Par ailleurs, il est inutile de mentionner dans la liste le décret de la Région wallonne du 19 mars 2009 'modifiant, en ce qui concerne le champ d'application, le décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination, en ce compris la discrimination entre les femmes et les hommes, en matière d'économie, d'emploi et de formation professionnelle'. Ce décret n'a eu en effet comme unique objet que la modification du décret précité du 6 novembre 2008. La mention exclusive de ce dernier décret dans la liste intègrerait d'ores et déjà l'ensemble des modifications dont il a fait l'objet depuis son adoption, ainsi que les modifications dont il pourrait encore faire l'objet par la suite. La même remarque vaut pour le décret de la Région wallonne du 12 janvier 2012 'relatif à la lutte contre la discrimination' ³³, lequel n'a eu d'autre objet que la modification du décret précité du 6 novembre 2008.

Le Conseil d'État n'aperçoit pas la portée que revêt la mention, dans la liste, de la loi du 10 mai 2007 'adaptant le Code judiciaire à la législation tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie' et de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 novembre 2008 'visant à assurer une politique de diversité au sein de la fonction publique régionale bruxelloise'. Par leur contenu ³⁴ en effet, ces deux législations ne semblent *a priori* pas pouvoir occasionner un quelconque contentieux dans lequel la reconnaissance du droit d'action en justice du Centre interfédéral pourrait présenter quelque pertinence.

Le Conseil d'État se demande, enfin, pourquoi la liste reprise ne mentionne pas le titre IX de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 'portant le Code bruxellois du logement'. Selon l'article 176 de ce code en effet, le titre IX 'a pour objectif de créer, dans l'accès au logement, un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur le sexe, la prétendue race, la couleur, l'ascendance, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique ou l'origine sociale'. Ce titre IX a été inséré

³² *Note de bas de page 31 de l'avis cité* : Cet article 33, conformément à ce que prévoit l'article 35 de la même ordonnance, ne devait entrer en vigueur qu'à la date fixée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. Par arrêté du 12 juillet 2012 (article 46), cette date a été fixée au 1^{er} octobre 2012 (Voir l'article 46 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2012 'portant exécution de l'ordonnance du 14 juillet 2011 relative à la gestion mixte du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale', *Moniteur belge*, 1^{er} octobre 2012).

³³ *Note de bas de page 32 de l'avis cité* : L'intitulé de ce décret mentionné par l'accord de coopération est, de surcroît, incorrect. Il s'agit en réalité du décret de la région wallonne du 12 janvier 2012 'modifiant le décret du 6 novembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination' (Mon. B., 23 janvier 2012).

³⁴ *Note de bas de page 33 de l'avis cité* : L'ordonnance du 4 septembre 2008 institue un système de subsides régionaux au profit d'organismes publics (communes, intercommunales, ASBL communales) qui mettent en place un plan de diversité dans le cadre du recrutement de leur personnel. La loi précitée du 10 mai 2007 modifie quant à elle certaines dispositions du Code judiciaire pour régler la compétence des cours et tribunaux à l'égard des litiges occasionnés par l'application des autres lois antidiscriminatoires du 10 mai 2007 et de la loi du 30 juillet 1981. Elle organise par ailleurs le droit d'action du ministère public et la communication de la cause au ministère public dans le cadre de ces litiges.

dans le Code Bruxellois du logement par une ordonnance du 19 mars 2009, dont l'article 2 dispose comme suit :

‘La présente ordonnance transpose, en ce qui concerne le logement, la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et la directive 2004/113/CE du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services’.

Par identité de motifs, le Conseil d'état n'aperçoit pas la raison pour laquelle il n'est pas fait mention, dans la liste, du chapitre Vbis de la loi du 4 août 1996 ‘relative au bien-être des travailleurs dans l'exécution de leur travail’, dont l'article 32*duodecies*, alinéa 1^{er}, 5°, confère à l'actuel Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme un droit d'ester en justice.

Articles 8 et 9

13. L'article 8, § 3, alinéa 4, ne précise pas si la désignation des membres supplémentaires des chambres doit obéir à la règle de la parité sexuée applicable à la composition de base de ces chambres, conformément à l'article 8, § 3, alinéa 1^{er}.

14. Selon l'article 8, §§ 1^{er} à 3, de l'accord de coopération, le Centre interfédéral est géré par un conseil d'administration interfédéral composé paritairement, qui se réunit en session plénière ou en quatre chambres restreintes : une chambre fédérale composée paritairement, comprenant les dix membres désignés par la Chambre des représentants, une chambre flamande composée des quatre membres désignés par le Parlement flamand, une chambre francophone composée des deux membres désignés par le Parlement de la Région wallonne et des deux membres désignés par le Parlement de la Communauté française et une chambre bruxelloise composée paritairement, comprenant les deux membres désignés par le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. La chambre francophone est complétée par le membre désigné par le Parlement de la Communauté germanophone. Ce membre prend également part aux débats du conseil d'administration interfédéral ‘dans les matières qui concernent les compétences de la Communauté germanophone’.

Conformément à l'article 9, § 3, de l'accord de coopération, les dossiers sont répartis entre ces chambres ‘selon la réglementation pour laquelle elles possèdent une compétence exclusive’. Les ‘dossiers présentant des compétences partagées entre les communautés ou régions et l'autorité fédérale’ sont toutefois du ressort du conseil d'administration interfédéral réuni en session plénière. Le conseil d'administration interfédéral prend également des décisions en session plénière ‘en cas de litige entre deux chambres’. Selon l'article 10, § 2, dixième tiret, de l'accord de coopération, le conseil d'administration interfédéral est également compétent pour ‘prendre des initiatives communes dans des matières qui sont du ressort respectif des chambres pour lesquelles une majorité des membres d'une ou plusieurs chambres effectue une demande de traitement commun’.

15. La répartition des compétences entre le conseil d'administration interfédéral, d'une part, et les chambres, d'autre part, doit être suffisamment claire pour garantir l'efficacité d'une réglementation qui tient également compte de l'autonomie des autorités concernées.

15.1. La question se pose tout d'abord de savoir ce qu'il faut précisément entendre par 'compétences partagées'³⁵. Sans doute s'agit-il de dossiers présentant des éléments indissociables relevant de la compétence de plus d'une chambre, mais il convient de le mentionner plus précisément dans l'accord de coopération. S'il devait suffire qu'un dossier ne présente qu'un lien très indirect avec la compétence d'une autre chambre pour pouvoir considérer qu'il n'est plus du ressort exclusif d'une seule chambre et qu'il soit traité de plein droit par le conseil d'administration interfédéral, les propres compétences des différentes chambres seraient vidées de leur substance d'une manière disproportionnée. Le critère de 'compétences partagées' devrait dès lors être mieux défini dans le texte de l'accord de coopération de manière à se conformer au principe des compétences exclusives des différentes chambres, tel qu'il est inscrit à l'article 9, § 3, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération.

15.2. Deuxièmement, le Conseil d'État n'aperçoit pas ce qu'il faut entendre par 'litige entre deux chambres'³⁶. S'il s'agit que les litiges concernant l'attribution d'un dossier à une chambre déterminée soient tranchés par le conseil d'administration interfédéral, il faudrait le préciser explicitement dans l'accord de coopération. Si l'intention est par contre que le conseil d'administration interfédéral devienne compétent lorsque les diverses chambres adoptent des positions divergentes sur le fond, la question se pose à nouveau de savoir si les propres compétences des différentes chambres ne sont pas vidées de leur substance de manière disproportionnée, étant donné qu'un dossier peut ainsi être soustrait à une chambre s'il est constaté qu'une autre chambre adopte une position différente sur la question concernée.

15.3. Troisièmement, il aurait lieu de préciser dans l'accord de coopération, ou à tout le moins dans l'exposé des motifs, ce qu'il faut entendre par 'initiatives communes dans des matières qui sont du ressort respectif des chambres pour lesquelles une majorité des membres d'une ou plusieurs chambres effectue une demande de traitement commun'³⁷. Suffit-il que la majorité des membres d'une seule chambre demandent un traitement commun concernant une matière qu'elle désigne pour habilitier le conseil d'administration interfédéral à prendre en l'espèce des 'initiatives communes' à la majorité absolue des voix ? Il faudrait à tout le moins en donner quelques exemples.

16. La question de savoir quel est l'organe compétent pour décider d'agir en justice doit être réglée de manière précise et sans ambiguïté, aux fins que la recevabilité des actions en justice du Centre interfédéral ne puisse être contestée sur ce point. Selon l'article 10, § 2, 8^o, de l'accord de coopération, la décision d'agir en justice semble relever, sans aucune réserve, du conseil d'administration interfédéral. L'article 10bis, § 2, 9^{ème} tiret, du même accord de coopération prévoit cependant, sans davantage de précision ou de réserve, que 'les chambres sont habilitées à ester en justice conformément à l'article 6, § 3'³⁸. Il y a là une ambiguïté qui doit être levée.

³⁵ Note de bas de page 34 de l'avis cité : Article 9, § 3, alinéa 2, de l'accord de coopération.

³⁶ Note de bas de page 35 de l'avis cité : Article 9, § 3, alinéa 3, de l'accord de coopération.

³⁷ Note de bas de page 36 de l'avis cité : Article 10, § 2, dixième tiret, de l'accord de coopération.

³⁸ Note de bas de page 37 de l'avis cité : La formulation de cette disposition n'est pas correcte en droit, dès lors que ce ne sont pas les chambres elles-mêmes qui disposent du droit d'action, mais bien le Centre interfédéral. Tout au plus peut-on dire que les chambres sont compétentes pour décider de faire usage ou non du droit d'action en justice du Centre.

17.1. Les compétences respectives des différentes chambres ne sont pas non plus délimitées avec suffisamment de clarté.

17.2. Tout d'abord, l'accord de coopération ne mentionne pas expressément quelles affaires relèvent de la compétence exclusive des chambres. Vu la règle concernant la composition des chambres figurant à l'article 8, § 3, de l'accord de coopération, on peut sans doute admettre que la chambre fédérale est compétente pour les dossiers relevant de la compétence de l'autorité fédérale, que la chambre flamande, la chambre francophone et la chambre bruxelloise sont respectivement compétentes pour les dossiers entrant dans les compétences des parlements qui désignent les membres de ces chambres. Mieux vaudrait que l'accord de coopération règle expressément une question aussi fondamentale que celle des compétences des diverses chambres.

17.3. En outre, on n'aperçoit pas quel organe du Centre interfédéral traitera les dossiers relevant des compétences de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française qui sont pourtant toutes deux parties à l'accord de coopération. Qui plus est, aucune disposition ne règle pour ces deux autorités la désignation de membres dans ces organes ni leur droit de regard dans la composition de ceux-ci. Dans la mesure où des compétences propres de ces autorités sont ainsi transférées à une institution commune, telle que le Centre interfédéral, sans prévoir à cet égard de désignation de membres, ni aucun droit de regard, dans sa composition, on se trouve en présence d'un abandon de compétences, contraire aux règles répartitrices de compétences.

Le texte de l'accord de coopération doit en conséquence être complété sur ces questions, notamment sur le mode de désignation des membres du conseil d'administration interfédéral siégeant au titre de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française et sur la question de savoir quelles sont les chambres, et dans quelle composition, qui examineront les affaires relevant des compétences exclusives de ces deux niveaux de pouvoir.

17.4. Le Conseil d'État n'aperçoit pas non plus quel est l'organe du Centre interfédéral qui examine les dossiers qui concernent des compétences de la Communauté germanophone. Selon l'article 8, § 3, alinéa 2, de l'accord de coopération, la chambre francophone est 'complétée' par un membre désigné par le Parlement de la Communauté germanophone. Conformément à l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération 'ce membre fait partie de la Chambre francophone'. On ne peut toutefois conclure avec certitude que les dossiers qui concernent exclusivement la Communauté germanophone doivent être rangés parmi ceux que la chambre francophone traite en vertu de l'article 9, § 3, de l'accord de coopération au motif qu'ils relèvent de sa compétence exclusive. Par ailleurs, si l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération règle la participation aux débats et aux décisions du conseil d'administration interfédéral du membre désigné par le Parlement de la Communauté germanophone, aucune disposition ne vise sa participation aux débats et aux décisions de la chambre francophone. Même si l'on considère que le membre désigné par le Parlement de la Communauté germanophone participe pleinement aux débats et aux décisions de la chambre francophone pour les dossiers qui concernent exclusivement la Communauté germanophone, on n'aperçoit pas quel est son rôle dans les dossiers qui ne concernent que la Communauté française et la Région wallonne.

L'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération dispose en outre qu'au conseil d'administration interfédéral 's'ajoute' un membre, désigné par le Parlement

de la Communauté germanophone 'pour les matières qui concernent la Communauté germanophone' (dans le texte néerlandais 'voor de materies die ook betrekking hebben op de Duitstalige Gemeenschap'). La portée de cette disposition n'apparaît pas non plus clairement³⁹ et doit être précisée, de sorte que l'on puisse déterminer pour quels dossiers, qui ne concernent pas exclusivement la Communauté germanophone, le membre désigné par le Parlement de cette communauté peut prendre part aux débats et aux décisions du conseil d'administration interfédéral.

En résumé, on peut affirmer que l'accord de coopération laisse subsister une grande ambiguïté quant au statut et à la compétence du membre désigné par le Parlement de la Communauté germanophone et qu'il y a lieu de préciser le texte de l'accord sur ce point.

Article 10

18. L'article 10, § 3, de l'accord de coopération dispose que le conseil d'administration interfédéral est compétent pour établir son règlement d'ordre intérieur.

À cet égard, il y a lieu de rappeler que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un organisme public n'est en principe pas conforme aux principes généraux de droit public en ce qu'il est ainsi porté atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et qu'un contrôle parlementaire direct fait défaut. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation du Conseil d'État, sont absentes. Pareilles délégations ne se justifient dès lors que pour des raisons pratiques et dans la mesure où elles ont une portée très limitée ou principalement technique et où il peut être considéré que les organismes qui doivent appliquer la réglementation concernée ou la contrôler sont également les mieux placés pour l'élaborer en connaissance de cause.

En l'occurrence, on peut cependant admettre que le conseil d'administration interfédéral est le mieux placé pour établir son règlement d'ordre intérieur. Pour être conforme aux principes rappelés ci-dessus, cette compétence ne peut toutefois viser que l'organisation interne du conseil d'administration interfédéral. Le règlement d'ordre intérieur ne peut notamment pas comporter des dispositions qui accordent des droits ou imposent des obligations à des tiers, par exemple à des personnes qui s'adressent au Centre interfédéral. Ces dispositions doivent en outre avoir une portée très limitée ou essentiellement technique.

OBSERVATIONS FINALES

19. Tant le texte français que le texte néerlandais de l'accord de coopération sont rédigés avec une grande négligence, aussi bien du point de vue de la correction de la langue que de celui de la concordance avec l'autre version linguistique.

³⁹ *Note de bas de page 38 de l'avis cité* : Sur ce point, le texte néerlandais de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération n'est pas conforme à l'exposé des motifs, ce dernier suggérant plutôt que le membre germanophone ne participe qu'aux décisions qui concernent les compétences exclusives de la Communauté germanophone, alors que le texte néerlandais de la disposition citée fait état de 'materies die ook betrekking hebben op de Duitstalige Gemeenschap', ce qui peut donner à penser que le membre germanophone participe également aux décisions qui ne concernent pas seulement les compétences exclusives de la Communauté germanophone. Le texte français de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération est moins précis sur ce point.

Sans exhaustivité, il y a lieu de renvoyer sur ce point aux exemples suivants.

- Dans le texte français de l'intitulé de l'accord de coopération, la dénomination du Centre interfédéral mentionne 'la lutte contre le racisme et les discriminations', tandis que dans le texte néerlandais, il est fait état de 'bestrijding van discriminatie en racisme'. Les deux versions linguistiques doivent être harmonisées sur ce point.

- À l'article 5, alinéa 1^{er}, 2°, de la version française il y a lieu d'écrire 'personne privée'.

- À l'article 6, § 1^{er}, alinéa 3, de la version française, la notion de 'domaine de fonctionnement' n'est pas claire. Il y a sans doute lieu de lui préférer celle de 'ressort'.

- À l'article 6, § 3, de la version française, il y a lieu d'écrire 'dans les limites de la liste' et non 'endéans les limites de la liste'.

[...]

- Le texte français de l'article 8, § 1^{er}, alinéa 2, fait état de 'les matières qui concernent la Communauté germanophone', tandis que le texte néerlandais mentionne 'de materies die ook betrekking hebben op de Duitstalige gemeenschap'. Voir à ce sujet l'observation 17.3.

[...]

- À l'article 8, § 7, premier tiret, de la version française, il y a lieu d'écrire 'le mandat de membre du Parlement européen', et non 'le mandat du Parlement européen'

[...] ».

3. Le texte adapté à la lumière de cet avis n'appelle pas de remarques complémentaires.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY