



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 74.933/VR
van 24 januari 2024

over

twee voorontwerpen van ordonnantie
en een voorontwerp van decreet
‘houdende instemming met het
samenwerkingsakkoord tussen de
Franse Gemeenschapscommissie, de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie en het
Brussels Hoofdstedelijk Gewest
betreffende de oprichting van het
permanent platform voor dialoog en
overleg in de non-profitsector en de
onderbrenging ervan bij Brupartners’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 74.933/VR
du 24 janvier 2024

sur

deux avant-projets d'ordonnance et
un avant-projet de décret ‘portant
assentiment à l'accord de
coopération entre la Commission
communautaire française, la
Commission communautaire
commune et la Région de
Bruxelles-Capitale concernant la
création de la plateforme permanente
de dialogue et de concertation du
non-marchand et son hébergement
auprès de Brupartners’

Op 21 november 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, de Voorzitter van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Voorzitster van het College van de Franse Gemeenschapscommissie, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen,* een advies te verstrekken over twee voorontwerpen van ordonnantie en een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de oprichting van het permanent platform voor dialoog en overleg in de non-profitsector en de onderbrenging ervan bij Brupartners’.

De voorontwerpen zijn door de verenigde kamers onderzocht op 16 januari 2024. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON en Christian BEHRENDT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES en Charles-Henri VAN HOVE, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Anne VAGMAN, eerste auditeur-afdelingshoofd, Jonas RIEMSLAGH, auditeur, Nicolas LITVINE en Tina COEN, adjunct-auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Bernard BLERO en Brecht STEEN.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 januari 2024.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

Le 21 novembre 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Président du Collège réuni de la Commission communautaire commune et la Présidente du Collège de la Commission communautaire française, à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours *, sur deux avant-projets d'ordonnance et un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Commission communautaire française, la Commission communautaire commune et la Région de Bruxelles-Capitale concernant la création de la plateforme permanente de dialogue et de concertation du non-marchand et son hébergement auprès de Brupartners'.

Les avant-projets ont été examinés par les chambres réunies le 16 janvier 2024. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président, Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER, Brecht STEEN, Dimitri YERNAULT et Annelies D'ESPALLIER, conseillers d'État, Michel TISON et Christian BEHRENDT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES et Charles-Henri VAN HOVE, greffiers.

Le rapport a été présenté par Anne VAGMAN, premier auditeur chef de section, Jonas RIEMSLAGH, auditeur, Nicolas LITVINE et Tina COEN, auditeurs adjoints.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Bernard BLERO et Brecht STEEN.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 janvier 2024.

*

* Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

1. 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,[‡] de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat die drie punten betreft, geven de voorontwerpen aanleiding tot de volgende opmerkingen.

STREKKING VAN DE VOORONTWERPEN

2. De om advies voorgelegde voorontwerpen strekken tot het verlenen van parlementaire instemming aan het samenwerkingsakkoord van 9 november 2023 tussen de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘betreffende de oprichting van het permanent platform voor dialoog en overleg in de non-profitsector en de onderbrenging ervan bij Brupartners’ (hierna: het “samenwerkingsakkoord”).

Het samenwerkingsakkoord beoogt de inrichting van een vast dialoog- en overlegplatform voor de non-profitsector (hierna: het platform) dat met drie opdrachten wordt belast (Titel 1). Titel 2 van het samenwerkingsakkoord regelt achtereenvolgens de taken, de samenstelling en de werking van het platform voor zijn opdracht van overleg en permanente dialoog (Afdeling 1), zijn onderhandelingsopdracht in het kader van de non-profitakkoorden (Afdeling 2) en zijn adviesopdracht (Afdeling 3). Titel 3 van het samenwerkingsakkoord regelt de inhoud van het huishoudelijk reglement van het platform (artikel 11), de financiering ervan (artikel 12), de vergoeding van deskundigen (artikel 13) en de evaluatie van de werking van het platform (artikelen 14 en 15).

Titel 4 van het samenwerkingsakkoord bevat tot slot een geschillenregeling (artikel 16) en regelt de inwerkingtreding (artikel 17). Het samenwerkingsakkoord zal uitwerking hebben vanaf 1 januari 2024.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

3. Artikel 3 van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 21 juni 2013 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van de Franse Gemeenschapscommissie’ bepaalt onder meer:

“Elk lid van het College integreert de genderdimensie in alle beleidslijnen, maatregelen en acties die onder zijn bevoegdheden vallen. Daartoe:

(...)

[‡] Aangezien het om voorontwerpen van ordonnantie en van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

2° stelt hij of zij voor elk wetgevend of reglementair ontwerp een evaluatieverslag op van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen.”

Het lid van het College dat functioneel bevoegd is voor het voorliggende voorontwerp moet dan ook een evaluatieverslag opstellen over de impact van het ontwerp op de respectieve situatie van vrouwen en mannen.¹ Dat verslag zit evenwel niet in het dossier dat bij de adviesaanvraag is gevoegd.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Artikel 11 van het samenwerkingsakkoord luidt als volgt:

“De tien leden bedoeld in artikel 4, §1, 1° en 2° stellen, met inachtneming van de quorums bedoeld in artikel S, een voorstel van huishoudelijk reglement op, dat het volgende moet omvatten:

- a. de werkwijze van het platform in het kader van zijn drie opdrachten;
- b. de aanwijzing en de rol van de voorzitter;
- c. de wijze van benoeming en vervanging van de leden;
- d. de wijze van benoeming van deskundigen en de toekenning van presentiegelden aan deskundigen in het kader van de opdracht van overleg en permanente dialoog van het platform;
- e. de organisatie van de vergaderingen (bijeenroeping, agenda, enz.);
- f. het aanwezigheids- en stemquorum dat geldt voor de vaste leden voor de onderhandelingsopdracht en het aanwezigheids- en stemquorum dat geldt voor de vaste leden en genodigden voor de adviesopdracht;
- g. de beraadslagings- en stemprocedures;
- h. de organisatie van het secretariaat van het platform;
- i. de modaliteiten voor de jaarlijkse evaluatie van de werking van het platform;
- j. de openbaarheid van de handelingen;
- k. de regeling inzake onverenigbaarheid van mandaten.

Dit reglement wordt goedgekeurd door het College, het Verenigd College en de Regering.”

Andere bepalingen van het samenwerkingsakkoord hebben betrekking op het huishoudelijk reglement.

¹ In besluit 2022/528 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van 7 juli 2022 ‘houdende uitvoering van het decreet van 21 juni 2013 houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van de Franse Gemeenschapscommissie’ wordt bepaald hoe dat evaluatieverslag eruit moet zien.

Bijvoorbeeld:

1° Luidens artikel 5, § 3 (dat betrekking heeft op de opdracht inzake overleg en permanente dialoog van het platform), kan het huishoudelijk reglement afwijken van het aanwezigheids- en het stemquorum, vastgesteld in paragraaf 1 en 2, wanneer het platform na een eerste bijeenroeping niet geldig heeft kunnen vergaderen. Gevraagd of daadwerkelijk de bedoeling voorligt om te kunnen afwijken van én de aanwezigheidsquorums én de stemquorums, waarbij het denkbaar is dat in het huishoudelijk reglement wordt bepaald dat met een minderheid aan stemmen kan worden volstaan of dat het evenwicht tussen de representatieve organisaties wordt doorbroken, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Er is inderdaad bepaald dat indien op een eerste vergadering de vereiste quora niet zijn gehaald, er na een nieuwe bijeenroeping overeenkomstig de regels van het huishoudelijk reglement kan worden beslist. Dat huishoudelijk reglement moet conform de bepalingen van het samenwerkingsakkoord door de sociale partners worden opgesteld en door de drie executieven worden goedgekeurd. Het doel is om een maximale aanwezigheid op de vergaderingen van het platform te garanderen.”

2° Luidens artikel 7, § 4 (met betrekking tot de onderhandelingsopdracht van het platform), kunnen er deskundigen worden uitgenodigd volgens de bepalingen vastgesteld in het huishoudelijk reglement bedoeld in artikel 11, mits de in paragraaf 1, 1°, bedoelde personen daar vooraf mee instemmen.

3° Luidens artikel 7, § 5 (met betrekking tot de onderhandelingsopdracht van het platform), bepaalt het huishoudelijk reglement het aanwezigheids- en het stemquorum die van toepassing zijn op de in paragraaf 1, 2°, bedoelde vaste leden, te weten de vijf vaste leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen – waaronder vier vertegenwoordigers van de intersectorale werkgeversorganisatie en een vertegenwoordiger van de multisectorale werkgeversorganisatie – en de vijf vaste leden die de vakbondsorganisaties vertegenwoordigen.

4° Luidens artikel 9, § 2 (met betrekking tot de adviserende functie van het platform), bepaalt het huishoudelijk reglement ook het aanwezigheids- en het stemquorum die van toepassing zijn op de in paragraaf 1, 1° bedoelde vaste leden, te weten de vijf vaste leden die de werkgeversorganisaties vertegenwoordigen – waaronder vier vertegenwoordigers van de intersectorale werkgeversorganisatie en een vertegenwoordiger van de multisectorale werkgeversorganisaties – en de vijf vaste leden die de vakbondsorganisaties vertegenwoordigen.

5° Luidens artikel 13 kan het platform aan de externe deskundigen, bedoeld in artikel 4, § 6, presentiegelden toekennen voor vergaderingen van ten minste twee uur. Het platform wordt ertoe gemachtigd zelf het bedrag van de vergoedingen en de wijze van toekenning ervan te bepalen binnen de grenzen van het hem toegekende budget, volgens een procedure die is vastgelegd in het huishoudelijk reglement.

6° Luidens artikel 14, ten slotte, wordt de werking van het platform jaarlijks geëvalueerd op een wijze die in het huishoudelijk reglement wordt vastgesteld.

4.2. Sommige aangelegenheden die het huishoudelijk reglement aldus moet regelen, hebben niets van doen met de louter interne aspecten van het platform, terwijl andere betrekking hebben op essentiële elementen van de werking ervan. Geen van die beide categorieën van regels

mag worden overgelaten aan de beoordeling van bepaalde leden van het platform, via de vaststelling van of een “voorstel” voor een “huishoudelijk reglement”.

Dat geldt in het bijzonder voor de aanwijzing en de rol van de voorzitter, de nadere regels voor de benoeming van de deskundigen en de toekenning van presentiegeld aan de deskundigen in het kader van de opdracht inzake overleg en permanente dialoog van het platform,² het aanwezigheids- en het stemquorum die van toepassing zijn op de vaste leden voor de onderhandelingsopdracht en het aanwezigheids- en het stemquorum die van toepassing zijn op de vaste leden en genodigden voor de overlegopdracht, de nadere regels voor de jaarlijkse evaluatie van de werking van het platform en de openbaarheid van de handelingen en de regeling inzake onverenigbaarheid van mandaten.

De omstandigheid dat het huishoudelijk reglement krachtens artikel 11 van het samenwerkingsakkoord ter goedkeuring wordt voorgelegd aan het College, het Verenigd College en de regering, kan deze moeilijkheid niet verhelpen, aangezien de uitoefening van een goedkeuringsbevoegdheid impliceert dat de houders ervan uitsluitend de mogelijkheid hebben om het reglement in kwestie al dan niet goed te keuren en dus niet bevoegd zijn om dat reglement te wijzigen of om de erin op te nemen regels op eigen initiatief volledig of gedeeltelijk vast te stellen.

Wat de hierboven vermelde aspecten betreft, dient artikel 11 van het samenwerkingsakkoord te worden herzien zodat de drie uitvoerende machten in kwestie het huishoudelijk reglement vaststellen. Teneinde het platform te betrekken bij het proces van vaststelling van dat reglement, zou men kunnen voorzien dat de drie uitvoerende machten het reglement vaststellen “op voorstel van het platform of op eigen initiatief, nadat ze het advies van het platform hebben ingewonnen”. Ook kan het samenwerkingsakkoord de bevoegdheid om het huishoudelijk reglement vast te stellen, in voorkomend geval volgens dezelfde procedureregels, bij een uitvoerend samenwerkingsakkoord leggen. Op basis van de voorgestelde procedureregels zou het platform de beoogde vaststelling van het reglement kunnen initiëren, terwijl de initiatief- en wijzigingsbevoegdheid van de uitvoerende machten gehandhaafd blijft.³

5. Voor het overige wordt verwezen naar de bijzondere opmerkingen over de artikelen 6 en 7 en over artikel 13.

² Zie in dat verband ook de opmerking over artikel 13.

³ Zie in die zin, in verband met het Belgisch Instituut voor Postdiensten en Telecommunicatie, advies 69.166/4 van 10 juni 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 21 december 2021 ‘houdende omzetting van het Europees Wetboek voor elektronische communicatie en wijziging van diverse bepalingen inzake elektronische communicatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-2256/001, algemene opmerking I.3, en advies 73.240/4 van 24 april 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 30 augustus 2023 ‘houdende wijziging van de wet van 13 juni 2005 betreffende de elektronische communicatie en houdende hervorming van de sociale tarieven’, *Parl.St.* Kamer 2022-23, nr. 55-3422/001, opmerking over artikel 2.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

6.1 In de punten 8° tot 11° van de voorliggende bepaling staan de volgende definities:

“8° De intersectorale werkgeversorganisatie: de interprofessionele representatieve organisatie van de werkgevers in de non-profit sector, gevestigd bij Brupartners;

9° De multisectorale werkgeversorganisatie: de representatieve organisatie van de werkgevers in de extramurale sector van de welzijns- en gezondheidszorg, actief in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest;

10° De representatieve organisatie van de privéoperatoren voor de huisvesting van bejaarde personen: de Federatie van privé-operatoren voor de huisvesting van bejaarde personen;

11° De syndicale organisaties: de representatieve organisaties van werknemers bedoeld in artikel 3, eerste lid, 2° van de wet van 5 december 1969 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités, ondertekenaars van de non-profitakkoorden bedoeld in 1°;”.

Die definities lijken gedeeltelijk te beantwoorden aan de bepalingen van de ordonnantie van 2 december 2021 ‘betreffende Brupartners’, maar verwijzen er niet naar. Op een vraag over die definities heeft de gemachtigde van de Brussels regering en het Verenigd College het volgende geantwoord:

“a. In het licht van dit samenwerkingsakkoord is de intersectorale werkgeversorganisatie de interprofessionele organisatie van werkgevers van de non-profitsector die het meest representatief is voor de sectoren waarop het samenwerkingsakkoord betrekking heeft.

In het licht van dit samenwerkingsakkoord is de multisectorale werkgeversorganisatie de interprofessionele organisatie van werkgevers van de non-profitsector die meerdere sectoren waarop het samenwerkingsakkoord betrekking heeft, vertegenwoordigt, zonder de meest representatieve te zijn.

De organisatie die hier geïnviseerd wordt, is wel degelijk de vereniging zonder winstoogmerk FERMARBEL, met het ondernemingsnummer 0409.350.688. Deze vereniging is aangesloten bij het non-profitakkoord van 23 december 2021.

Het is inderdaad de bedoeling om enkel te verwijzen naar de belangrijkste verenigingen van de privésector waarop de non-profitakkoorden betrekking hebben.”

6.2. De voornoemde elementen van de voorliggende bepaling en het antwoord van de gemachtigde geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1° Wat de definities in de punten 8° tot 10° betreft, dient, wanneer de betreffende organisatie niet kan worden geïdentificeerd via een verwijzing naar een andere normatieve tekst, een definitie te worden opgesteld die criteria bevat waarmee die identificatie mogelijk is. In de veronderstelling dat er momenteel slechts een enkele organisatie bestaat, zou niets namelijk verhinderen dat werkgevers van de betrokken sectoren gebruikmaken van hun vrijheid van vereniging en een of meerdere nieuwe organisaties oprichten die eveneens kunnen beantwoorden aan de beschrijving in de voorliggende bepaling.

2° Wat de definitie in punt 11° betreft, dient te worden opgemerkt dat de vakbondsorganisaties in kwestie worden geïdentificeerd door een verwijzing naar hun hoedanigheid van ondertekenaar van de non-profitakkoorden. Over die werkwijze zijn twee opmerkingen te formuleren:

– De eerste heeft betrekking op de circulaire aard van de verwijzing: het platform wordt belast met het onderhandelen over en het sluiten van de non-profitakkoorden en zou zelf op basis van die akkoorden worden samengesteld (terwijl het samenwerkingsakkoord niet op limitatieve wijze bepaalt om welke non-profitakkoorden het gaat).

– Die definitie heeft mogelijk problematische gevolgen ten aanzien van het recht op collectief onderhandelen, bedoeld in artikel 23, derde lid, 1°, van de Grondwet. Een mogelijk gevolg is namelijk dat de vakbondsorganisaties verplicht zouden zijn zich aan te sluiten bij het door de andere leden verkregen akkoord als het in artikel 7, § 5, bedoelde stemquorum wordt bereikt, op straffe van uitsluiting van latere onderhandelingen (terwijl een dergelijke verplichting bovendien niet geldt voor de organisaties die de werkgevers vertegenwoordigen).

De definities in kwestie moeten in het licht van deze opmerkingen worden herzien.

7. Voorts vervange men:

– in punt 13° de zinsnede “ordonnantie van 19 februari 2009 betreffende de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie” door “ordonnantie betreffende de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, gecoördineerd op 19 februari 2009”;

– in punt 15° de woorden “de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling” door “Actiris”.

8. Gevraagd naar het al of niet exhaustief karakter van de opsomming van de paritaire comités in punt 16°, antwoordde de gemachtigde dat het gaat om een exhaustieve lijst. Het woord “waaronder” dient bijgevolg te worden vervangen door de woorden “te weten”.

Artikel 4

9.1. Paragraaf 4 luidt als volgt:

“Het College, het Verenigd College en de Regering verrichten de benoemingen zodanig dat niet meer dan twee derde van de in § 1 bedoelde vaste leden en vaste genodigden van hetzelfde geslacht zijn.

Indien niet aan deze voorwaarde wordt voldaan, motiveren het College, het Verenigd College en de Regering de onmogelijkheid om aan deze voorwaarde te voldoen.”

Die bepaling moet in verband worden gebracht met paragraaf 7, die luidt:

“Enkel de vaste leden van het platform, zoals bedoeld in § 1, 1° en 2°, hebben stemrecht.”⁴

9.2. Daaruit volgt dat de voorliggende bepaling bij de huidige stand van het dossier

– dus niet garandeert dat de leden zelf - die als enigen stemgerechtigd zijn, namelijk tien van de zeventien personen die het platform uitmaken - niet allemaal van hetzelfde geslacht zijn, noch *a fortiori* dat het maximum aan leden van hetzelfde geslacht bereikt is;

– aan de instanties die de kandidaten voordragen, niet oplegt kandidaten van verschillend geslacht voor te stellen;

– afwijkingen van de voorziene verhoudingen mogelijk maakt, maar daarvoor noch redenen ter rechtvaardiging, noch de te volgen procedure opgeeft.

9.3. In die context geeft de voorliggende bepaling aanleiding tot de volgende opmerkingen.

1° Aangezien de partijen bij het samenwerkingsakkoord menen dat het nodig is een maximumaandeel deelnemers van hetzelfde geslacht op te leggen, rijst de vraag of de aldus nagestreefde doelstellingen – rekening houdend met de voorgaande opmerkingen – kunnen worden bereikt via de *in casu* voorziene regeling.

2° Met name de rechten die bij de artikelen 10, 11 en 11bis van de Grondwet worden gewaarborgd, blijken door het voorliggende ontwerp van samenwerkingsakkoord minder goed beschermd te worden dan bijvoorbeeld door de ordonnantie van 27 april 1995 ‘houdende invoering van een evenwichtige vertegenwoordiging van mannen en vrouwen in adviesorganen’.

De partijen bij het samenwerkingsakkoord moeten dus in ieder geval kunnen hardmaken dat het verschil in behandeling dat uit die mindere bescherming voortvloeit, op een objectief criterium berust, een legitiem doel nastreeft, handvatten biedt om dat doel te bereiken en er evenredig mee is.

De bepaling moet in het licht van de voorgaande opmerkingen opnieuw worden onderzocht en in voorkomend geval worden herzien.

⁴ Er moet bovendien worden verduidelijkt of, voor de toepassing van het in paragraaf 4 opgenomen quotum van maximum twee derde leden van het hetzelfde geslacht, de vaste leden en de vaste genodigden als één groep moeten worden beschouwd, dan wel of het quotum moet worden toegepast op de vaste leden, enerzijds, en de vaste genodigden, anderzijds.

Artikel 7

10.1. Paragraaf 5 luidt als volgt:

“Het aanwezigheids- en stemquorum dat van toepassing is op de in § 1, 2° bedoelde vaste leden wordt nader bepaald in het in artikel 11 bedoelde huishoudelijk reglement.”

In de toelichting bij die bepaling staat dan weer dat “[d]e vertegenwoordigers van de regeringen (...) niet gebonden [zijn] aan de door het huishoudelijk reglement vastgestelde regels met betrekking tot het stemmen en de quorums en [dat ze] de onderhandelingen in alle vrijheid [voeren]”.

Die bepaling moet in verband worden gebracht met paragraaf 1, waaruit voortvloeit dat het platform samengesteld is uit achttien personen wanneer het bijeenkomt in het kader van zijn onderhandelingsopdracht. In het kader van die opdracht belast artikel 6 het platform onder meer met het “sluiten van non-profitakkoorden”. Die akkoorden bakenen bovendien bepaalde bevoegdheden van het platform af (zie artikel 3, 3° en 6°), hetgeen veronderstelt dat men het al dan niet bestaan van die akkoorden en van hun inhoud kan vaststellen.

10.2. Zoals het dispositief gesteld is, beoogt het evenwel een wijze van beslissen – quorum en stemming – te bepalen die betrekking heeft op slechts een gedeelte van de personen die dat collectieve onderhandelingsorgaan vormen, maar geeft het niet aan volgens welk mechanisme de overige leden zouden deelnemen aan het onderhandelen over en het sluiten van de akkoorden.

De uitdrukking “stemquorum” wekt weliswaar de indruk dat het beslissingsmechanisme binnen het platform een stemming zou behelzen, maar geeft geen duidelijkheid over welke personen - met uitzondering van de leden bedoeld in artikel 7, § 1, 2°, - bij die stemming stemgerechtigd zijn of welke meerderheid nodig is om binnen het hele orgaan, en in voorkomend geval binnen elke categorie van deelnemers, een beslissing te nemen.

Het samenwerkingsakkoord moet op dat punt worden verduidelijkt, zodat de instantie die wordt opgericht de opdracht kan vervullen die in artikel 6, 2°, wordt bedoeld, rekening houdend met alle elementen van die opdracht.

11. Voorts kan in de artikelsgewijze toelichting van het samenwerkingsakkoord bij artikel 6 worden gelezen dat er “[i]n overeenstemming met het gemeen recht [van] wordt (...) uitgegaan dat een non-profitakkoord slechts kan worden gesloten indien alle belanghebbenden, zowel van de representatieve organisaties als van de overheden, instemmen met de tekst waarin het bereikte non-profitakkoord wordt verduidelijkt”.

Dit vindt evenwel geen steun in de tekst van het samenwerkingsakkoord. Luidens artikel 6, 2°, van het samenwerkingsakkoord heeft de onderhandelingsopdracht van het overlegplatform onder meer betrekking op “het onderhandelen over en sluiten van de non-profitakkoorden”, waarbij volgens artikel 7, § 5 “[h]et aanwezigheids- en stemquorum dat van toepassing is op de in § 1, 2° bedoelde vaste leden (...) nader [wordt] bepaald in het in artikel 11 bedoelde huishoudelijk reglement.” Deze paragraaf wekt minstens de indruk, in tegenstelling tot wat de toelichting bij het samenwerkingsakkoord stelt, dat enkel de vaste leden van het platform,

zijnde de leden die de werkgeversorganisaties en de vakbondsorganisaties vertegenwoordigen, instemmingsbevoegdheid hebben bij het sluiten van de non-profitakkoorden.

De tekst van het samenwerkingsakkoord en de toelichting moeten ter zake op elkaar worden afgestemd.

Artikel 9

12. In punt 6° van paragraaf 1 vervange men in het Nederlands “die Adviesraad Welzijn en Gezondheid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie” door “die de Adviesraad Welzijn en Gezondheid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie vertegenwoordigt”.

Artikel 10

13. Artikel 10, derde lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat de termijn in beginsel wordt opgeschort “tijdens de schoolvakanties”.

Aangezien de schoolvakantieperiodes door de Vlaamse en de Franse Gemeenschap worden bepaald en bovendien in elke gemeenschap verschillend kunnen zijn, moet de toelichting bij het artikel op zijn minst worden aangevuld zodat duidelijk wordt hoe de stellers met die periodes rekening wensen te houden.

Artikel 12

14.1. Het opschrift van het samenwerkingsakkoord maakt melding van de “hosting [van het platform] bij Brupartners”, en artikel 12 luidt als volgt:

“Het budget voor het platform wordt gedragen door de Franse Gemeenschapscommissie (43,5%), de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (43,5%) en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (13%). Het wordt vastgesteld door de drie regeringen overeenkomstig de bepalingen van de non-profitakkoorden.

Het secretariaat van het platform wordt toevertrouwd aan het secretariaat van Brupartners, dat verantwoordelijk is voor de administratieve en logistieke werking ervan, zonder afbreuk te doen aan de onafhankelijkheid van het platform.

Daartoe beschikt het secretariaat van Brupartners over de materiële en financiële middelen die voor de werking van het platform nodig zijn.”

Uit het samenwerkingsakkoord blijkt niet dat het platform rechtspersoonlijkheid zou krijgen, wat bevestigd wordt door de gemachtigde van de Brusselse Regering en van het Verenigd College:

“Il n'est pas prévu que la plateforme mise en place par l'accord de coopération dispose de la personnalité juridique. Il est prévu que le budget de fonctionnement de la plateforme sera versé à Brupartners, qui dispose de la personnalité juridique.”

Voorts heeft de gemachtigde het volgende gesteld:

“Het platform zal zijn vergaderingen houden in de kantoren van BRUPARTNERS. Er is ook bepaald dat BRUPARTNERS instaat voor de logistiek in de ruime betekenis van het woord, zoals het reserveren van vergaderzalen, de betaling van de facturen, het presentiegeld en de informatica.”

14.2. In het licht van het dispositief van het samenwerkingsakkoord en gelet op de toelichting van de gemachtigde, rijst de vraag wat de taken en opdrachten die aan Brupartners worden toevertrouwd, werkelijk en *in concreto* zullen inhouden in het kader van de hosting die dit orgaan zal doen voor het platform.

Het is in elk geval duidelijk dat die taken en opdrachten zich niet zullen beperken tot het bekleden van het operationeel secretariaat van het platform en het ter beschikking stellen van lokalen, aangezien het Brupartners is dat onder meer het werkingsbudget van het platform zal ontvangen en is belast met de betaling van de facturen en van de presentiegelden.

De vraag rijst dus of Brupartners over een of meerdere beslissingsbevoegdheden zal beschikken inzake de werkwijze van het platform, alsook in de relaties van het platform met derden.

Meer bepaald dient erop te worden gewezen dat artikel 3, 2°, van het samenwerkingsakkoord het platform onder meer ermee belast “studies (...) te laten uitvoeren”, hetgeen veronderstelt dat het overheidsopdrachten kan gunnen en/of overeenkomsten kan sluiten. Gelet op het voorgaande rijst de vraag of Brupartners over beslissingsbevoegdheid zal beschikken inzake het gunnen van die opdrachten of het sluiten van die overeenkomsten, alsook in het kader van de uitvoering ervan. Zo ook rijst de vraag in welke mate eventuele geschillen die naar aanleiding van die opdrachten of overeenkomsten zouden ontstaan, mogelijk door Brupartners zouden moeten worden geregeld, zowel wat betreft hun afhandeling, in voorkomend geval voor de rechtbank, als wat betreft hun gevolgen, zoals bijvoorbeeld het betalen van schadevergoedingen.

14.3. Het antwoord op al die vragen zal van wezenlijk belang zijn, niet alleen voor de rechtszekerheid, maar ook in het licht van de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden tussen de verschillende partijen bij het akkoord. Brupartners is immers een openbare instelling naar Brussels gewestelijk recht, geregeld door de ordonnantie van 2 december 2021; het gaat dus om een publiekrechtelijke rechtspersoon die door een van de partijen bij het samenwerkingsakkoord is opgericht, georganiseerd, samengesteld en gefinancierd.

14.4. Bijgevolg moet artikel 12 opnieuw worden onderzocht en worden aangevuld om de hierboven opgeworpen kwesties te verduidelijken.

15.1. Luidens artikel 12, eerste lid, van het voorliggende samenwerkingsakkoord bepalen de drie regeringen het bedrag van het budget voor het platform, “overeenkomstig de bepalingen van de non-profitakkoorden”.

Er dient op te worden gewezen dat, zoals de gemachtigde van de Brusselse Regering en van het Verenigd College stelt, non-profitakkoorden politieke akkoorden zonder normatieve draagwijdte zijn. Het is dus niet mogelijk via een dergelijk instrument het bedrag te bepalen van de overheidsfinanciering die voor een orgaan als het platform wordt bestemd. Om elke verwarring te

voorkomen moet het woord “overeenkomstig” dan ook worden vervangen door de woorden “rekening houdend met”.

15.2. Overigens spreekt het vanzelf dat de beslissingsbevoegdheid die aldus aan de uitvoerende machten wordt verleend, enkel kan worden aanvaard met inachtneming van artikel 3 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’, luidens welk “[d]e ontvangsten en de uitgaven (...) voor elk begrotingsjaar [worden] geraamd en toegestaan bij jaarlijkse decreten of ordonnanties”.

Artikel 13

16. Luidens artikel 13 kan het platform aan de in artikel 4, § 6, bedoelde externe deskundigen presentiegelden toekennen voor vergaderingen van ten minste twee uur. Het platform is gemachtigd om, binnen de grenzen van het hem toegekende budget, zelf het bedrag van de presentiegelden en de wijze van toekenning ervan te bepalen, volgens een procedure die is vastgelegd in het huishoudelijk reglement.

Op die manier wordt een verordenende bevoegdheid toegekend aan het platform, dat onder meer samengesteld is uit derden die niets van doen hebben met de partijen bij het akkoord en ook niet met hun diensten.

Met betrekking tot het toekennen van een verordenende bevoegdheid aan een overheid of een instantie die geen politieke verantwoording hoeft af te leggen aan de betrokken wetgevende vergaderingen – dat wil in dit geval zeggen aan een andere instantie dan de uitvoerende machten van de partijen bij het akkoord – heeft de afdeling Wetgeving er al meermaals op gewezen dat dit moeilijk verenigbaar is met de algemene beginselen van het Belgische publiekrecht, aangezien het raakt aan het beginsel van de eenheid van de verordenende macht en ter zake iedere rechtstreekse parlementaire controle ontbreekt. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en inzake de preventieve toetsing door de afdeling Wetgeving.

Als de afdeling Wetgeving in het verleden al bepaalde uitzonderingen op het verbod van delegatie van een verordenende bevoegdheid aan dergelijke overheden of instanties aanvaardbaar heeft geacht, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard dat men ervan kon uitgaan dat die overheden of instanties die de betrokken regelgeving dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om ze uit te werken.⁵

⁵ Zie bijvoorbeeld advies 42.387/VR van 27 maart 2007 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 15 mei 2007 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Overheid, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest inzake de uitvoering van sommige bepalingen van het Protocol van Kyoto, afgesloten te Brussel, op 19 februari 2007’, *Parl.St.* Senaat 2006-07, nr. 3-2411/1, 30-35, en advies 63.288/4 van 30 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 19 juli 2018 ‘inzake toegankelijkheid van de websites en mobiele applicaties van overheidsinstanties’, *Parl.St.* Kamer 2017-18, nr. 54-3159/001, 25-29.

Zelfs in die gevallen heeft de afdeling Wetgeving reeds opgemerkt dat het niettemin belangrijk is dat die verordeningen tot stand komen ten gevolge van een beslissing van de uitvoerende macht of dat ze op zijn minst door de uitvoerende macht worden goedgekeurd, en zodoende worden bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*.⁶ Op die manier wordt de verantwoordelijkheid voor de betrokken verordening opgenomen door een overheid die aan de wetgevende kamers politieke verantwoording verschuldigd is.⁷

In dit geval is de bepaling van het bedrag van de presentiegelden en van de wijze van toekenning ervan niet van een zodanig technische aard dat ze aan het platform zou kunnen worden toevertrouwd, ook al is dat, zoals *in casu* het geval is, met inachtneming van “modaliteiten” die nog dienen te worden vastgesteld in een huishoudelijk reglement dat alleen ter “goedkeuring” wordt voorgelegd aan de uitvoerende machten van de partijen bij het akkoord. Zoals in de opmerking over artikel 12 wordt voorgesteld, zou daarentegen bijvoorbeeld wel kunnen worden aanvaard dat die presentiegelden en de wijze van toekenning ervan door de drie betrokken uitvoerende machten worden vastgesteld, hetzij op voorstel van het platform, hetzij op eigen initiatief na het advies van het platform te hebben ingewonnen.

De voorliggende bepaling moet in het licht van deze opmerkingen worden herzien.

Artikel 17

17.1. Naar luid van artikel 17, eerste lid,⁸ heeft het samenwerkingsakkoord “uitwerking vanaf 1 januari 2024”.

In dat verband dient rekening te worden gehouden met artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, tweede zin, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat bepaalt:

“De akkoorden die betrekking hebben op de aangelegenheden die bij decreet worden geregeld, alsmede de akkoorden die de Gemeenschap of het Gewest zouden kunnen bezwaren of Belgen persoonlijk zouden kunnen binden, hebben eerst gevolg nadat zij instemming hebben verkregen bij decreet.”

⁶ Zie advies 63.288/4.

⁷ Zie voor een vergelijkbare opmerking met name advies 69.166/4, algemene opmerking I.2.

⁸ Zie, wat betreft het tweede lid van die bepaling, in het bijzonder de adviezen 68.832/VR, 68.835/VR, 68.836/VR, 68.837/VR, 68.839/VR, 68.840/VR en 68.844/VR van 18 februari 2021 over verschillende voorontwerpen die hebben geleid tot het decreet van het Waals Gewest van 1 april 2021, het decreet van de Franse Gemeenschap van 25 maart 2021, het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 1 april 2021, de ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 2 april 2021, het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 29 maart 2021, het Vlaams decreet van 2 april 2021 en de wet van 2 april 2021 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 12 maart 2021 tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap, de Duitstalige Gemeenschap, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de verwerking van gegevens met betrekking tot vaccinaties tegen COVID-19’, tweede opmerking over artikel 12, *Parl.St.* W.Parl. 2020-21, nr. 509/1; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/adviezen/68835.pdf>; *Parl.St.* Verg.Fr.Gem.Comm. 2020-21, nr. 45/1; *Parl.St.* Verg.Gem.Gem.Comm. 2020-21, nr. B-65/1, *Parl.St.* D.Parl. 2020-21, nr. 132/1; *Parl.St.* Vl.Parl. 2020-21, nr. 708/1; *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1853/001.

Daaruit volgt dat het samenwerkingsakkoord in kwestie geen uitwerking kan hebben vóór de datum van inwerkingtreding van de laatste wetgevende handeling waarbij instemming wordt verleend aan dat akkoord.

Artikel 17 van het samenwerkingsakkoord heeft tot gevolg dat terugwerkende kracht wordt verleend aan dit akkoord, dat op 9 november 2023 is ondertekend.

17.2. Hoewel het in principe niet uitgesloten is dat aan een samenwerkingsakkoord terugwerkende kracht wordt verleend, kan dat alleen op voorwaarde dat voldaan is aan de algemene regels waaraan de terugwerkende kracht van wetten moet voldoen.⁹

In dat verband wordt eraan herinnerd dat, zoals het Grondwettelijk Hof¹⁰ en de afdeling Wetgeving al herhaaldelijk hebben onderstreept, de niet-retroactiviteit van wetten, decreten en ordonnanties een waarborg is ter voorkoming van rechtsonzekerheid, en dat die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is zodat iedereen in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht. Voorts stelt het Grondwettelijk Hof dat de terugwerkende kracht van wetten en decreten enkel verantwoord kan worden wanneer ze onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst.

De stellers van de voorontwerpen moeten kunnen aantonen dat in dit geval aan die voorwaarden voldaan is.¹¹

⁹ Zie met name advies 42.375/AV-42.376/AV-42.377/AV van 20 maart 2007 over drie voorontwerpen van decreet die hebben geleid tot:

– het decreet van 12 juli 2007 ‘houdende goedkeuring van het protocolakkoord nr. 1 en van de aanhangsels erbij betreffende het te voeren ouderenzorgbeleid, gesloten tussen de Federale Regering en de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet (42.375/AV), *Parl.St. W.Parl.* 2006-07, nr. 607, 39 tot 46;

– het decreet van 12 juli 2007 ‘houdende goedkeuring van het protocolakkoord nr. 2 en van de aanhangsels erbij betreffende het te voeren ouderenzorgbeleid, gesloten tussen de Federale Regering en de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet’ (42.376/AV), *Parl.St. W.Parl.* 2006-07, nr. 608, 52;

– het decreet van 12 juli 2007 ‘houdende goedkeuring van het protocolakkoord nr. 3 en van de aanhangsels erbij betreffende het te voeren ouderenzorgbeleid, gesloten tussen de Federale Regering en de overheden bedoeld in de artikelen 128, 130, 135 en 138 van de Grondwet’ (42.377/AV), *Parl.St. W.Parl.* 2006-07, nr. 609, 32.

¹⁰ Zie bijvoorbeeld de volgende arresten: GwH 4 februari 2010, nr. 6/2010, B.8.1; GwH 30 maart 2010, nr. 31/2010, B.7; GwH 22 april 2010, nr. 34/2010, B.5.1; GwH 29 april 2010, nr. 44/2010, B.6; GwH 29 april 2010, nr. 49/2010, B.7; GwH 12 mei 2010, nr. 55/2010, B.8.1; GwH 21 november 2013, nr. 158/2013, B.24; GwH 24 maart 2016, nr. 48/2016, B.6; GwH 4 oktober 2018, nr. 125/2018, B.20.

¹¹ Zie in vergelijkbare zin de opmerking over artikel 42 van het samenwerkingsakkoord dat onderzocht is in advies 74.614/VR van 30 november 2023 over een voorontwerp van ordonnantie en over twee voorontwerpen van decreet ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het kader voor de Uitgebreide Producentenverantwoordelijkheid voor bepaalde afvalstromen en voor zwerfvuil’.

ONDERZOEK VAN DE VOORONTWERPEN HOUDENDE INSTEMMINGVOORONTWERP VAN ORDONNANTIE VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWESTArtikel 2

18. De datum van het samenwerkingsakkoord moet worden vermeld.

VOORONTWERP VAN DECREET VAN DE GEMEENSCHAPPELIJKE
GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

19. Het voorontwerp geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

VOORONTWERP VAN DECREET VAN DE FRANSE GEMEENSCHAPSCOMMISSIEINDIENINGSBESLUIT

20. De vier aanhefverwijzingen in het indieningsbesluit moeten worden weggelaten.

DISPOSITIEFArtikel 1

21. In artikel 1 moet enkel naar de artikelen 127 en 128 van de Grondwet worden verwezen en niet naar de artikelen 39 en 135.

De bepaling moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 2

22. De datum van het samenwerkingsakkoord moet worden aangevuld.

*

1. Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, 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[‡], 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, les avant-projets appellent les observations suivantes.

PORTÉE DES AVANT-PROJETS

2. Les avant-projets soumis pour avis ont pour objet de donner l'assentiment du Parlement à l'accord de coopération du 9 novembre 2023 entre la Commission communautaire française, la Commission communautaire commune et la Région de Bruxelles-Capitale 'concernant la création de la plateforme permanente de dialogue et de concertation du non-marchand et son hébergement auprès de Brupartners' (ci-après : l'« accord de coopération »).

L'accord de coopération vise la création d'une plateforme permanente de dialogue et de concertation pour le secteur du non-marchand (ci-après : la plateforme), qui est chargée de trois missions (titre 1^{er}). Le titre 2 de l'accord de coopération règle successivement les tâches, la composition et le fonctionnement de la plateforme pour sa mission de concertation et de dialogue permanent (section 1), sa mission de négociation dans le cadre des accords du non-marchand (section 2) et sa mission de consultation (section 3). Le titre 3 de l'accord de coopération règle le contenu du règlement d'ordre intérieur de la plateforme (article 11), son financement (article 12), l'indemnisation des experts (article 13) et l'évaluation du fonctionnement de la plateforme (articles 14 et 15).

Le titre 4 de l'accord de coopération contient enfin un règlement des litiges (article 16) et règle l'entrée en vigueur (article 17). L'accord de coopération produira ses effets à partir du 1^{er} janvier 2024.

FORMALITÉ PRÉALABLE

3. Le décret de la Commission communautaire française du 21 juin 2013 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire française' dispose notamment en son article 3 :

« Chaque Membre du Collège intègre la dimension de genre dans toutes les politiques, mesures et actions relevant de ses compétences. À cet effet :

[...]

2^o pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, il ou elle établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes ».

[‡] S'agissant d'avant-projets d'ordonnance et de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

Un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes ¹ doit dès lors être établi par le membre du Collège fonctionnellement compétent pour l'avant-projet à l'examen. Il ne figure cependant pas au dossier communiqué avec la demande d'avis.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

4.1. L'article 11 de l'accord de coopération est rédigé comme suit :

« Les dix membres visés à l'article 4, § 1, 1° et 2°, établissent une proposition de règlement d'ordre intérieur, dans le respect des quorums visés à l'article 5, qui doit obligatoirement prévoir :

- a. le mode de fonctionnement de la plateforme dans le cadre de ses trois missions ;
- b. la désignation et le rôle de la Présidence ;
- c. les modalités de désignation et de remplacement des membres ;
- d. les modalités de désignation des experts et d'octroi de jetons de présence aux experts dans le cadre de la mission de concertation et de dialogue permanent de la plateforme ;
- e. l'organisation des réunions (convocation, ordre du jour, etc.) ;
- f. les quorums de présence et de vote applicables aux membres permanents pour la mission de négociation et les quorums de présence et de vote applicables aux membres et invités permanents pour la mission de consultation ;
- g. les procédures de délibération et de vote ;
- h. l'organisation du Secrétariat de la plateforme ;
- i. les modalités de l'évaluation annuelle du fonctionnement de la plateforme ;
- j. la publicité des actes ;
- k. le régime des incompatibilités de mandats.

Ce règlement est approuvé par le Collège, par le Collège réuni et par le Gouvernement ».

D'autres dispositions de l'accord de coopération sont relatives au règlement d'ordre intérieur.

¹ L'arrêté 2022/528 du Collège de la Commission communautaire française du 7 juillet 2022 'portant exécution du décret du 21 juin 2013 portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire française' détermine la forme que doit prendre ce rapport d'évaluation.

Ainsi :

1° Selon l'article 5, § 3 (relatif à la mission de concertation et de dialogue permanent de la plateforme), le règlement d'ordre intérieur peut déroger aux quorums de présence et de vote fixés aux paragraphes 1^{er} et 2 lorsque la plateforme n'a pas pu siéger valablement après une première convocation. À la question qui lui a été posée de savoir si l'intention est effectivement de pouvoir déroger à l'un des quorums de présence et à l'un des quorums de vote, dérogation dans le cadre de laquelle il est concevable que le règlement d'ordre intérieur précise qu'une minorité des voix peut suffire ou que l'équilibre entre les organisations représentatives soit rompu, le délégué a répondu en ces termes :

« Er is inderdaad bepaald dat indien op een eerste vergadering de vereiste quora niet zijn gehaald, er na een nieuwe bijeenroeping overeenkomstig de regels van het huishoudelijk reglement kan worden beslist. Dat huishoudelijk reglement moet conform de bepalingen van het samenwerkingsakkoord door de sociale partners worden opgesteld en door de drie executieven worden goedgekeurd. Het doel is om een maximale aanwezigheid op de vergaderingen van het platform te garanderen ».

2° Selon l'article 7, § 4 (relatif à la mission de négociation de la plateforme), des experts peuvent être invités selon des modalités fixées par le règlement d'ordre intérieur visé à l'article 11, moyennant l'accord préalable des personnes visées au paragraphe 1^{er}, 1° ;

3° Selon l'article 7, § 5 (relatif à la mission de négociation de la plateforme), sont spécifiés dans le règlement d'ordre intérieur les quorums de présence et de vote applicables aux membres permanents visés au paragraphe 1^{er}, 2°, à savoir les cinq membres permanents représentant les organisations patronales dont quatre représentants de l'organisation patronale intersectorielle et un représentant de l'organisation patronale multisectorielle et les cinq membres permanents représentant les organisations syndicales ;

4° Selon l'article 9, § 2 (relatif à la fonction consultative de la plateforme), sont également spécifiés dans le règlement d'ordre intérieur les quorums de présence et de vote applicables aux membres permanents visés au paragraphe 1^{er}, 1°, à savoir les cinq membres permanents représentant les organisations patronales dont quatre représentants de l'organisation patronale intersectorielle et un représentant de l'organisation patronale multisectorielle et les cinq membres permanents représentant les organisations syndicales ;

5° Selon l'article 13, la plateforme peut octroyer des jetons de présence aux experts extérieurs visés à l'article 4, § 6, pour les réunions d'une durée d'au moins deux heures ; la plateforme est habilitée à fixer elle-même le montant des jetons et les modalités d'attribution dans les limites du budget alloué à la plateforme, suivant une procédure fixée par le règlement d'ordre intérieur ;

6° Enfin, selon l'article 14, une évaluation annuelle du fonctionnement de la plateforme est prévue, dont les modalités sont fixées dans le règlement d'ordre intérieur.

4.2. Parmi les objets que devra ainsi régler le règlement d'ordre intérieur, certains sont étrangers aux aspects purement internes de la plateforme, tandis que d'autres ont trait à des éléments essentiels de fonctionnement de celle-ci. Aucune de ces deux catégories de règles ne peut être laissée à l'appréciation de certains membres de la plateforme, via l'adoption ou la « proposition » d'un « règlement d'ordre intérieur ».

Il en va ainsi en particulier de la désignation et du rôle de la présidence, des modalités de désignation des experts et d'octroi de jetons de présence aux experts dans le cadre de la mission de concertation et de dialogue permanent de la plateforme ², des quorums de présence et de vote applicables aux membres permanents pour la mission de négociation et des quorums de présence et de vote applicables aux membres et invités permanents pour la mission de consultation, des modalités de l'évaluation annuelle du fonctionnement de la plateforme et de la publicité des actes et du régime des incompatibilités de mandats.

La circonstance que le règlement d'ordre intérieur est soumis, en vertu de l'article 11 de l'accord de coopération, à l'approbation du Collège, du Collège réuni et du Gouvernement est impuissante à lever la difficulté ainsi relevée dès lors que l'exercice d'un pouvoir d'approbation implique que ses titulaires ont uniquement la possibilité d'approuver le règlement concerné ou de refuser d'approuver celui-ci et sont ainsi privés du pouvoir de modifier le règlement considéré ainsi que du pouvoir d'adopter, d'initiative, en tout ou en partie, les règles qui doivent y figurer.

Sur les aspects relevés ci-avant, il convient que l'article 11 de l'accord de coopération soit revu de manière à prévoir que les trois exécutifs concernés fixent le règlement d'ordre intérieur. Afin d'impliquer la plateforme dans le processus d'adoption de ce règlement, il pourrait être prévu que les trois exécutifs adoptent celui-ci « sur proposition de la plateforme ou d'initiative, après avoir recueilli l'avis de la plateforme » ; l'accord de coopération peut également confier le pouvoir d'adopter le règlement d'ordre intérieur, le cas échéant selon les mêmes modalités procédurales, à un accord de coopération d'exécution. Les modalités procédurales suggérées permettraient à la plateforme d'initier l'adoption du règlement envisagée tout en conservant aux exécutifs leur pouvoir d'initiative et de modification ³.

5. Pour le surplus, il est renvoyé aux observations particulières formulées sous les articles 6 et 7 et sous l'article 13.

² Voir également à ce propos, l'observation sous l'article 13.

³ Voir en ce sens à propos de l'Institut Belge des Postes et Télécommunications, les avis 69.166/4 donné le 10 juin 2021 sur un avant-projet devenu la loi du 21 décembre 2021 'portant transposition du code des communications électroniques européen et modification de diverses dispositions en matière de communications électroniques', *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-2256/001, observation générale I.3, et 73.240/4 donné le 24 avril 2023 sur un avant-projet devenu la loi du 30 août 2023 'portant modification de la loi du 13 juin 2005 relative aux communications électroniques et portant réforme des tarifs sociaux', *Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, n° 55-3422/001, observation sous l'article 2.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticle 1^{er}

6.1. En ses 8° à 11°, la disposition à l'examen donne les définitions suivantes :

« 8° L'organisation patronale intersectorielle : l'organisation interprofessionnelle représentative des employeurs du non marchand, siégeant à Brupartners ;

9° L'organisation patronale multisectorielle l'organisation représentative des employeurs du secteur extra hospitalier de l'action sociale et de la santé, active en Région de Bruxelles-Capitale ;

10° L'organisation représentative des opérateurs privés de l'hébergement des personnes âgées : la Fédération des opérateurs privés de l'hébergement des personnes âgées ;

11° Les organisations syndicales : les organisations représentatives des travailleurs visées à l'article 3 al 1, 2° de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives et les commissions paritaires, signataires des accords du non-marchand définis au 1° ».

Ces définitions semblent en partie faire écho à des dispositions de l'ordonnance du 2 décembre 2021 'relative à Brupartners', sans toutefois y renvoyer. Interrogé au sujet de ces définitions, le délégué du Gouvernement bruxellois et du Collège réuni a répondu ce qui suit :

« a. In het licht van dit samenwerkingsakkoord is de intersectorale werkgeversorganisatie de interprofessionele organisatie van werkgevers van de non-profitsector die het meest representatief is voor de sectoren waarop het samenwerkingsakkoord betrekking heeft.

In het licht van dit samenwerkingsakkoord is de multisectorale werkgeversorganisatie de interprofessionele organisatie van werkgevers van de non-profitsector die meerdere sectoren waarop het samenwerkingsakkoord betrekking heeft, vertegenwoordigt, zonder de meest representatieve te zijn.

De organisatie die hier geïllustreerd wordt, is wel degelijk de vereniging zonder winstoogmerk FERMARBEL, met het ondernemingsnummer 0409.350.688. Deze vereniging is aangesloten bij het non-profitakkoord van 23 december 2021.

Het is inderdaad de bedoeling om enkel te verwijzen naar de belangrijkste verenigingen van de privésector waarop de non-profitakkoorden betrekking hebben ».

6.2. Les éléments précités de la disposition à l'examen et la réponse du délégué appellent les observations suivantes :

1° S'agissant des définitions visées aux 8° à 10°, lorsque l'organisation concernée n'est pas identifiable par référence à un autre texte normatif, il convient d'établir une définition incluant des critères permettant cette identification ; en effet, à supposer qu'une seule organisation existe actuellement, rien n'empêcherait des employeurs des secteurs concernés de faire usage de leur liberté d'association et de constituer une ou plusieurs nouvelle(s) organisation(s) également susceptibles de répondre à la description figurant dans la disposition à l'examen.

2° S'agissant de la définition visée au 11°, il convient de relever que les organisations syndicales concernées sont identifiées par référence à leur qualité de signataire des accords du non-marchand. Ce mécanisme appelle deux observations :

– la première a trait au caractère circulaire de la référence : la plateforme est chargée de négocier et conclure des accords du non-marchand et serait composée sur base de ceux-ci (alors que l'accord de coopération ne précise pas de manière limitative de quels accords du non-marchand il est question) ;

– cette définition pourrait avoir des effets problématiques au regard du droit à la négociation collective visé à l'article 23, alinéa 3, 1°, de la Constitution. Elle pourrait en effet avoir pour conséquence de contraindre, dès lors que le quorum de vote visé à l'article 7, § 5, est atteint, les organisations syndicales à se rallier à l'accord obtenu par les autres membres, à peine de se voir exclues des négociations ultérieures (une telle contrainte ne s'appliquant en outre pas aux organisations représentatives des employeurs).

Les définitions concernées seront revues à la lumière de ces observations.

7. En outre, on remplacera :

– au 13°, le segment de phrase « l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 19 février 2009 relative au Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la Commission communautaire » par « l'ordonnance relative au Conseil consultatif de la santé et de l'aide aux personnes de la Commission communautaire commune, coordonnée le 19 février 2009 » ;

– au 15°, les mots « l'Office régional bruxellois de l'emploi » par « Actiris ».

8. Interrogé quant au caractère exhaustif ou non de l'énumération des commissions paritaires au 16°, le délégué a répondu qu'il s'agit d'une liste exhaustive. Dès lors, on remplacera le mot « dont » par les mots « à savoir ».

Article 4

9.1 Le paragraphe 4 est rédigé comme suit :

« Le Collège, le Collège réuni et le Gouvernement procèdent aux désignations en veillant à ce que les deux tiers au plus des membres permanents et invités permanents visés au § 1^{er} appartiennent au même sexe.

Si cette condition n'est pas remplie, le Collège, Collège réuni et le Gouvernement motivent l'impossibilité de remplir cette condition ».

Cette disposition doit être mise en rapport avec le paragraphe 7, rédigé comme suit :

« Seuls les membres permanents de la plateforme, tels que visés au § 1^{er}, 1° et 2°, ont voix délibérative »⁴.

⁴ Il convient en outre de préciser si, pour l'application du quota de deux tiers maximum des membres du même sexe mentionné au paragraphe 4, les membres permanents et les invités permanents doivent être considérés comme formant un seul groupe, ou bien si le quota doit être appliqué aux membres permanents, d'une part, et aux invités permanents, d'autre part.

9.2 Il s'ensuit qu'en l'état, la disposition à l'examen :

- ne garantit donc pas que les membres eux-mêmes, seuls à avoir voix délibérative (soit dix des dix-sept personnes composant la plateforme) ne soient pas tous du même sexe, ni
- à fortiori – qu'une proportion maximale d'entre eux le soient ;

- n'impose pas aux instances présentant les candidatures de proposer des candidats de sexes différents ;

- permet de déroger aux proportions prévues sans encadrer les motifs pouvant justifier cette dérogation ni la procédure à suivre.

9.3. Dans ce contexte, la disposition à l'examen appelle les observations suivantes :

1° Dès lors que les parties à l'accord de coopération considèrent que l'imposition d'une proportion maximale de participants du même sexe est nécessaire, on peut se demander si – compte tenu des observations qui précèdent – le mécanisme prévu en l'espèce est de nature à atteindre les objectifs ainsi poursuivis.

2° Le projet d'accord de coopération à l'examen s'avère notamment moins protecteur des droits garantis par les articles 10, 11 et 11bis de la Constitution que ne l'est, par exemple, l'ordonnance du 27 avril 1995 'portant introduction d'une représentation équilibrée des hommes et des femmes dans les organes consultatifs'.

Il reviendra donc en tout état de cause aux parties à l'accord de coopération d'être en mesure d'établir que la différence de traitement que constitue cette moindre protection repose sur un critère objectif, poursuit un objectif légitime, permet d'atteindre ledit objectif et est proportionnée à celui-ci.

La disposition sera réexaminée et, le cas échéant, revue au regard des observations qui précèdent.

Article 7

10.1. Le paragraphe 5 dispose comme suit :

« Les quorums de présence et de vote applicables aux membres permanents visés au § 1^{er}, 2°, sont spécifiés par le règlement d'ordre intérieur visé à l'article 11 ».

Le commentaire de cette disposition précise pour sa part que « [l]es représentants des gouvernements ne sont pas concernés par les règles de vote et quorums fixés par le ROI et mènent librement la négociation ».

Cette disposition doit être mise en rapport avec le paragraphe 1^{er}, duquel il résulte que la plateforme est composée de dix-huit personnes lorsqu'elle se réunit dans le cadre de sa mission de négociation. Au titre de cette mission, l'article 6 lui confie notamment la tâche de « conclure des accords du non-marchand », accords qui déterminent en outre les limites de

certaines compétences de la plateforme (voir l'article 3, 3° et 6°), ce qui suppose que l'on puisse constater l'existence ou non de ces accords et de leur contenu.

10.2. Or, tel qu'il est rédigé, le dispositif envisage la fixation d'un mode de décision – quorum et vote – concernant seulement une partie des personnes composant cet organe collectif de négociation et sans indiquer quel serait le mécanisme selon lequel les autres membres participeraient à la négociation et la conclusion des accords.

L'expression « quorum [...] de vote » laisse certes penser que le mécanisme de décision au sein de la plateforme consisterait en un vote, mais sans que l'on ne puisse déterminer quelles personnes, à l'exception des membres visés à l'article 7, § 1^{er}, 2°, y ont voix délibérative ou quelle majorité doit être réunie sur l'ensemble de l'organe et, le cas échéant, au sein de chaque catégorie de participants, pour qu'une décision soit adoptée.

L'accord de coopération sera clarifié sur ce point de manière à permettre à l'instance créée de remplir la mission visée à l'article 6, 2°, compte tenu de l'ensemble de ses composantes.

11. On peut lire par ailleurs dans le commentaire des articles de l'accord de coopération, en ce qui concerne l'article 6, que « [c]onformément au droit commun, il est entendu qu'un accord du non-marchand ne peut être conclu que dans l'hypothèse où l'intégralité des parties prenantes, provenant tant des bancs que des pouvoirs publics, marque leur accord respectif sur le texte précisant l'accord du non-marchand qui serait trouvé ».

Cette interprétation ne trouve cependant aucun fondement dans le texte de l'accord de coopération. Aux termes de l'article 6, 2°, de l'accord de coopération, la mission de négociation incombant à la plateforme de concertation consiste entre autres à « négocier et conclure des accords du non-marchand », l'article 7, § 5, précisant que « [l]es quorums de présence et de vote applicables aux membres permanents visés au § 1^{er}, 2°, sont spécifiés par le règlement d'ordre intérieur visé à l'article 11 ». Ce paragraphe donne à tout le moins à penser, contrairement à ce qui est mentionné dans l'exposé de l'accord de coopération, que seuls les membres permanents de la plateforme, à savoir les membres qui représentent les organisations patronales et les organisations syndicales, ont un pouvoir d'approbation lors de la conclusion des accords du non-marchand.

Il s'impose d'harmoniser le texte de l'accord de coopération et l'exposé sur ce point.

Article 9

12. Au 6° du paragraphe 1^{er}, on remplacera, dans le texte néerlandais « die Adviesraad Welzijn en Gezondheid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie » par « die de Adviesraad Welzijn en Gezondheid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie vertegenwoordigt ».

Article 10

13. L'article 10, alinéa 3, de l'accord de coopération dispose que le délai est en principe suspendu « pendant les périodes de vacances scolaires ».

Comme les périodes de congés scolaires sont fixées par les Communautés flamande et française et que, de surcroît, elles peuvent différer de l'une à l'autre, le commentaire de l'article sera à tout le moins complété afin de clarifier comment les auteurs entendent les prendre en compte.

Article 12

14.1. L'intitulé de l'accord de coopération évoque l'« hébergement [de la plateforme] auprès de Brupartners », et son article 12 prévoit ce qui suit :

« Le budget alloué à la plateforme est à charge de la Commission communautaire française à concurrence de 43,5 %, de la Commission communautaire commune à concurrence de 43,5 % et de la Région de Bruxelles-Capitale à concurrence de 13 %. Il est déterminé par les trois gouvernements conformément aux dispositions des accords du non marchand.

Le secrétariat de la plateforme est confié au Secrétariat de Brupartners qui en assure le fonctionnement administratif et logistique, sans préjudice de l'indépendance de la plateforme.

Le Secrétariat de Brupartners dispose, à cette fin, des moyens matériels et financiers nécessaires au fonctionnement de la plateforme ».

Il n'apparaît pas de l'accord de coopération qu'il est prévu de doter la plateforme de la personnalité juridique, ce que confirme le délégué du Gouvernement bruxellois et du Collège réuni :

« Il n'est pas prévu que la plateforme mise en place par l'accord de coopération dispose de la personnalité juridique. Il est prévu que le budget de fonctionnement de la plateforme sera versé à Brupartners, qui dispose de la personnalité juridique ».

Par ailleurs, le délégué a précisé :

« Het platform zal zijn vergaderingen houden in de kantoren van BRUPARTNERS. Er is ook bepaald dat BRUPARTNERS instaat voor de logistiek in de ruime betekenis van het woord, zoals het reserveren van vergaderzalen, de betaling van de facturen, het presentiegeld en de informatica ».

14.2. Au regard du dispositif de l'accord de coopération et des explications communiquées par le délégué, la question se pose de savoir quel sera l'objet réel et concret des tâches et missions confiées à Brupartners, dans le cadre de l'hébergement que cet organisme procurera à la plateforme.

Il apparaît en tout cas que celles-ci ne se limiteront pas à assurer le secrétariat opérationnel de la plateforme et à mettre à disposition des locaux, puisque c'est Brupartners qui, notamment, percevra le budget de fonctionnement de la plateforme et se chargera du paiement des factures ainsi que des jetons de présence.

Ainsi, la question se pose de savoir si Brupartners disposera d'un ou plusieurs pouvoirs de décision quant au fonctionnement de la plateforme, ainsi que dans les relations de celle-ci avec les tiers.

En particulier, il y a lieu de souligner que l'article 3, 2°, de l'accord de coopération charge notamment la plateforme de « commander des études », ce qui suppose la possibilité d'attribuer des marchés publics et/ou de conclure des contrats. Compte tenu de ce qui précède, la question se pose de savoir si Brupartners disposera d'un pouvoir de décision quant à l'attribution de ces marchés ou la conclusion de ces contrats, ainsi que dans le cadre de leur exécution. De même, se pose la question de savoir dans quelle mesure les éventuels litiges qui naîtraient à l'occasion de ces marchés ou contrats, pourraient incomber, tant dans leur gestion, le cas échéant juridictionnelle, que dans leurs conséquences – comme le paiement d'indemnités – à Brupartners.

14.3. La réponse qui doit être apportée à ces différentes questions s'avère essentielle, non seulement afin de garantir la sécurité juridique, mais également au regard des règles répartitrices de compétences entre les différentes parties à l'accord : en effet, Brupartners est un établissement public de droit régional bruxellois organisé par l'ordonnance du 2 décembre 2021 ; il s'agit donc d'une personne morale de droit public créée, organisée, composée et financée par une seule des parties à l'accord de coopération.

14.4. Par conséquent, l'article 12 sera réexaminé et complété afin de clarifier les questions soulevées ci-avant.

15.1. L'article 12, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération à l'examen prévoit que le montant du budget alloué à la plateforme est déterminé par les trois gouvernements « conformément aux dispositions des accords du non-marchand ».

Il convient de souligner que les accords du non-marchand sont, ainsi que précisé par le délégué du Gouvernement bruxellois et du Collège réuni, des accords politiques dépourvus de portée normative. Un tel instrument ne saurait ainsi avoir pour effet de fixer le montant du financement public affecté à un organe tel que la plateforme. Pour éviter toute confusion, les mots « conformément aux » seront dès lors remplacés par les mots « en prenant en considération les ».

15.2. Par ailleurs, il va de soi que le pouvoir de décision ainsi conféré aux exécutifs n'est admissible que dans le respect de l'article 3 de la loi du 16 mai 2003 'fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes', qui prévoit que « [l]es recettes et les dépenses, afférentes à chaque année budgétaire, sont estimées et autorisées par des décrets ou des ordonnances annuels ».

Article 13

16. L'article 13 prévoit que la plateforme peut octroyer des jetons de présence aux experts extérieurs visés à l'article 4, § 6, pour les réunions d'une durée d'au moins deux heures ; c'est la plateforme qui est habilitée à fixer elle-même le montant des jetons et les modalités d'attribution dans les limites du budget alloué à la plateforme, suivant une procédure fixée par le règlement d'ordre intérieur.

Un pouvoir réglementaire est ainsi conféré à la plateforme, qui est composée notamment de tiers extérieurs aux parties à l'accord et à leurs services.

Concernant l'attribution d'un pouvoir réglementaire à une autorité ou une instance qui n'est pas responsable politiquement devant les assemblées législatives concernées – c'est-à-dire, en l'espèce, à une instance autre que les pouvoirs exécutifs des parties à l'accord –, la section de législation a déjà observé à de nombreuses reprises que l'attribution d'une compétence réglementaire à de telles autorités ou instance est difficilement compatible avec les principes généraux du droit public belge, en ce qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et échappe à tout contrôle parlementaire direct. Les actes réglementaires de ce type sont en outre dépourvus des garanties dont est assortie la réglementation classique, telles celles en matière de publication et de contrôle préventif exercé par la section de législation.

Si dans le passé, la section de législation a déjà estimé admissibles certaines exceptions à l'interdiction de déléguer une compétence réglementaire à de telles autorités ou instances, il s'agissait généralement de délégations de portée limitée et d'une technicité telle qu'il pouvait être considéré que ces autorités ou instances qui devaient appliquer la réglementation concernée, étaient également les mieux placés pour l'élaborer ⁵.

Même dans ces hypothèses, la section de législation a déjà observé qu'il importe cependant que ces règlements fassent l'objet d'une décision prise par le pouvoir exécutif, ou à tout le moins d'une approbation par celui-ci et, ce faisant, d'une publication au *Moniteur belge* ⁶. De tels mécanismes permettent que la responsabilité du règlement concerné soit endossée par une autorité qui est responsable politiquement devant les chambres législatives ⁷.

En l'espèce, la détermination de montants de jetons de présence et des modalités de leur attribution ne revêt pas un aspect technique tel que celle-ci pourrait être confiée à la plateforme, même, comme en l'espèce, dans le respect de « modalités » encore à déterminer dans un règlement d'ordre intérieur soumis seulement à l'« approbation » des exécutifs des parties à l'accord. Par contre, comme suggéré dans l'observation sous l'article 12, il serait admissible que, par exemple, ces jetons de présence et les modalités de leur attribution soient fixés par les trois exécutifs concernés sur proposition de la plateforme ou d'initiative, après avoir recueilli l'avis de la plateforme.

La disposition à l'examen sera réexaminée à la lumière de ces observations.

⁵ Voir, par exemple, l'avis 42.387/VR donné le 27 mars 2007 sur un avant-projet devenu la loi du 15 mai 2007 'portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Autorité fédérale, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à la mise en œuvre de certaines dispositions du Protocole de Kyoto, conclu à Bruxelles, le 19 février 2007', *Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-2411/1, pp. 30-35, et l'avis 63.288/4 donné le 30 avril 2018 sur un avant-projet devenu la loi du 19 juillet 2018 'relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public', *Doc. parl.*, Chambre, 2017-2018, n° 54-3159/001, pp. 25-29.

⁶ Voir l'avis 63.288/4.

⁷ Pour une observation similaire, voir notamment l'avis 69.166/4, observation générale I.2.

Article 17

17.1. L'article 17, alinéa 1^{er}⁸, de l'accord de coopération, prévoit que celui-ci « produit ses effets à partir du 1^{er} janvier 2024 ».

À cet égard, il convient de prendre en considération l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, deuxième phrase, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' selon lequel :

« Les accords qui portent sur les matières réglées par décret, ainsi que les accords qui pourraient grever la Communauté ou la Région ou lier des Belges individuellement, n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment par décret ».

Il en résulte que l'accord de coopération en question ne pourra sortir ses effets avant la date d'entrée en vigueur du dernier acte législatif ayant donné assentiment à cet accord.

L'article 17 de l'accord de coopération a pour conséquence de conférer un effet rétroactif audit accord, signé le 9 novembre 2023.

17.2. Si, en principe, il n'est pas exclu qu'un accord de coopération puisse se voir reconnaître des effets rétroactifs, c'est à la condition qu'il soit satisfait aux règles générales d'admissibilité de la rétroactivité de dispositions législatives⁹.

À cet égard, il est rappelé que, comme la Cour constitutionnelle¹⁰ et la section de législation l'ont déjà souligné à plusieurs reprises, la non-rétroactivité des lois, des décrets et des ordonnances est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique et cette garantie exige

⁸ Concernant l'alinéa 2 de cette disposition, voir notamment les avis 68.832/VR, 68.835/VR, 68.836/VR, 68.837/VR, 68.839/VR, 68.840/VR et 68.844/VR donnés le 18 février 2021 sur divers avant-projets devenus le décret de la Région wallonne du 1^{er} avril 2021, le décret de la Communauté française du 25 mars 2021, le décret de la Commission communautaire française du 1^{er} avril 2021, l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 2 avril 2021, le décret de la Communauté germanophone du 29 mars 2021, le décret flamand du 2 avril 2021 et la loi du 2 avril 2021 'portant assentiment à l'accord de coopération du 12 mars 2021 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant le traitement de données relatives aux vaccinations contre la COVID-19', seconde observation sous l'article 12, *Doc. parl.*, Parl. w., 2020-2021, n° 509/1 ; <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68835.pdf> ; *Doc. parl.*, Ass. COCOF, 2020-2021, n° 45/1 ; *Doc. parl.*, Ass. Réun. C.C.C., 2020-2021, n° B-65/1, *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2020-2021, n° 132/1 ; *Doc. parl.*, Parl. fl., 2020-2021, n° 708/1 ; *Doc. parl.*, Chambre, 2020-2021, n° 55-1853/001.

⁹ Voir notamment l'avis 42.375/AG-42.376/AG-42.377/AG, donné le 20 mars 2007 sur trois avant-projets de décret devenus :

– le décret du 12 juillet 2007 'portant approbation du protocole n° 1 et de ses avenants, conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées' (42.375/AG), *Doc. parl.*, Parl. w., 2006-2007, n° 607, pp. 39 à 46 ;

– le décret du 12 juillet 2007 'portant approbation du protocole n° 2 et de ses avenants, conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées' (42.376/AG), *Doc. parl.*, Parl. w., 2006-2007, n° 608, p. 52 ;

– le décret du 12 juillet 2007 'portant approbation du protocole n° 3 et de ses avenants, conclu entre le Gouvernement fédéral et les autorités visées aux articles 128, 130, 135 et 138 de la Constitution, concernant la politique de la santé à mener à l'égard des personnes âgées' (42.377/AG), *Doc. parl.*, Parl. w., 2006-2007, n° 609, p. 32.

¹⁰ Voir par exemple ses arrêts suivants : C.C., 4 février 2010, n° 6/2010, B.8.1 ; C.C., 30 mars 2010, n° 31/2010, B.7 ; C.C., 22 avril 2010, n° 34/2010, B.5.1 ; C.C., 29 avril 2010, n° 44/2010, B.6 ; C.C., 29 avril 2010, n° 49/2010, B.7 ; C.C., 12 mai 2010, n° 55/2010, B.8.1 ; C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24 ; C.C., 24 mars 2016, n° 48/2016, B.6 ; C.C., 4 octobre 2018, n° 125/2018, B.20.

que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que chacun puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise. Toujours selon la Cour constitutionnelle, la rétroactivité des lois et décrets peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public.

Les auteurs des avant-projets doivent être en mesure d'établir qu'il est satisfait à ces conditions en l'espèce ¹¹.

EXAMEN DES AVANT-PROJETS D'ASSENTIMENT

AVANT-PROJET D'ORDONNANCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Article 2

18. La date de l'accord de coopération sera mentionnée.

AVANT-PROJET DE DÉCRET DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE

19. L'avant-projet n'appelle aucune observation.

AVANT-PROJET DE DÉCRET DE LA COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

20. Les quatre visas qui figurent à l'arrêté de présentation seront omis.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

21. L'article 1^{er} doit uniquement viser les articles 127 et 128 de la Constitution, et non les articles 39 et 135 de celle-ci.

La disposition sera revue en conséquence.

¹¹ Voir, dans un sens similaire, l'observation formulée à propos de l'article 42 de l'accord de coopération examiné dans l'avis 74.614/VR donné le 30 novembre 2023 sur avant-projet d'ordonnance et deux avant-projets de décret « portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant le cadre de la Responsabilité Élargie des Producteurs pour certains flux de déchets et pour les déchets sauvages ».

Article 2

22. La date de l'accord de coopération sera complétée.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME