



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.373/4
du 15 juin 2016

sur

un avant-projet de décret de la Commission communautaire
française ‘portant intégration de la dimension du handicap
dans les lignes politiques de la Commission communautaire
française’

Le 4 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre, membre du Collège de la Commission communautaire française, chargée de la Politique d'Aide aux personnes handicapées, de l'Action sociale, de la Famille et des Relations internationales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 15 juin 2016 ^(*), sur un avant-projet de décret 'portant intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Commission communautaire française'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 1^{er} juin 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Pauline LAGASSE, auditeur adjoint.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 15 juin 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Marianne DONY, assesseur, et Colette GIGOT, greffier.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 15 juin 2016.

*

^(*) Par courriel du 31 mai 2016.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

L'avant-projet de décret s'inscrit dans le cadre d'une démarche commune de la Commission communautaire française, de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune, sans cependant relever de l'article 92/1 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'.

Un avant-projet d'ordonnance 'concernant l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune' ayant un dispositif similaire à l'avant-projet de la Commission communautaire française, est également soumis pour avis à la section de législation ¹.

De même, un avant-projet d'ordonnance 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-capitale' est également soumis pour avis à la section de législation ². Seuls les articles 1 à 5 de cet avant-projet sont cependant similaires à ceux des avant-projets « handistreaming » ³ de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 12, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la section 1^{re}, du chapitre V de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières' dispose :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout projet de décret en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

¹ Dossier enrôlé sous le n° 59.374/1.

² Dossier enrôlé sous le n° 59.437/1.

³ Voir l'observation sous l'article 1^{er} de l'avant-projet.

L'auteur de l'avant-projet veillera au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération ⁴.

2. En vertu de l'article 3, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 21 juin 2013 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire française', « pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, [le membre du Collège] établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes ».

Ce rapport d'évaluation n'est pas mentionné au préambule de l'arrêté en projet et n'est pas joint à la demande d'avis transmise à la section de législation du Conseil d'État.

Il appartient à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable ⁵.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Compétences respectives du législateur décentralisé et du pouvoir exécutif

1. Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, aux articles 74, 75 et 79 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises' ⁶ et à

⁴ Voir dans le même sens l'avis 59.157/4 donné le 18 avril 2016 sur un projet d'arrêté 2016/255 du Collège de la Commission communautaire française 'modifiant l'arrêté 2011/183 du Collège de la Commission communautaire française du 22 septembre 2011 portant sur la programmation des Services ambulatoires « Action sociale et Famille » et « Santé » du Collège de la Commission communautaire française'.

⁵ Voir dans le même sens l'avis 59.157/4 précité, l'avis 58.839/4 donné le 15 février 2016 sur un projet d'arrêté 2015/1258 du Collège de la Commission communautaire française 'modifiant l'arrêté du 20 octobre 1994 du Collège de la Commission communautaire française portant le statut des fonctionnaires des organismes d'intérêts publics de la Commission communautaire française' et l'avis 58.145/4 donné le 30 septembre 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 21 janvier 2016 'portant assentiment à l'Accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, fait à Bruxelles le 27 juin 2014', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2015-2016, n° 41/1, pp. 9-14.

Voir également l'avis 56.430/4 donné le 23 juin 2014 sur un projet devenu l'arrêté 2013/145 du Collège de la Commission communautaire française du 18 décembre 2014 'modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 1^{er} mars 2012 rendant applicables aux membres du personnel contractuel des services du Collège de la Commission communautaire française certains congés prévus par l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 13 avril 1995 portant le statut des fonctionnaires des services du Collège de la Commission communautaire française' et l'avis 56.660/2 donné le 13 octobre 2014 sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à la Convention OIT n° 130 concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, adoptée à Genève le 25 juin 1969', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2014-2015, n° 12/1, p. 6.

⁶ Cette disposition est applicable à la Commission communautaire française dans le cadre de l'exercice des compétences communautaires qui lui ont été transférées sur la base de l'article 138 de la Constitution en vertu de l'article 4, 7°, du décret spécial du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ⁷, il appartient au Collège de régler son organisation et son fonctionnement, ainsi que l'organisation et le fonctionnement de ses services administratifs.

Il appartient par ailleurs à chacun des Membres du Collège, en leur qualité de chefs hiérarchiques, d'adresser des ordres ou des instructions au personnel de leurs services respectifs.

Par conséquent, le législateur doit s'abstenir d'attribuer directement des missions à un Membre du Collège, à un service ou à un agent spécifique de l'administration. Il doit également s'abstenir de créer ou de régler les services de l'administration, ainsi que de créer ou de régler des commissions, conseils, comités et autres observatoires rattachés au pouvoir exécutif, dont la consultation n'est pas obligatoire ou dont les avis ne sont pas susceptibles de lier l'autorité ou qui ne disposent pas du pouvoir d'imposer des obligations à des tiers.

L'intervention du législateur est cependant admise dans les matières que la Constitution lui réserve expressément ⁸ ou en cas de circonstances exceptionnelles. Dans cette dernière hypothèse, il convient que celles-ci figurent dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de texte législatif ⁹. Il est également admis que l'organe législatif peut édicter certaines règles lorsque la matière réglée relève de « la sphère de compétence naturelle du législateur », ce qui est notamment le cas lorsque le dispositif concerne la mise en œuvre d'un droit fondamental ¹⁰.

2. En l'espèce, en vue d'assurer l'objectif d'« handstreaming » poursuivi, l'avant-projet de décret impose des obligations au Collège (article 3) mais également à chacun des Membres du Collège (articles 4 à 5) ainsi qu'à certains agents de l'Administration

⁷ Cette disposition est applicable au Collège de la Commission communautaire française dans le cadre de l'exercice des compétences communautaires qui lui ont été transférées sur la base de l'article 138 de la Constitution en vertu de l'article 4, 3°, du décret spécial du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

⁸ Dans son avis 37.904/4 donné le 22 décembre 2004 sur une proposition de loi 'visant à créer un SPF Migrations, à supprimer l'Office des étrangers et à transférer les missions de politique des étrangers et d'asile du SPF Intérieur au SPF Migrations', *Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, n° 1465/2, la section de législation du Conseil d'État évoque la création au sein de l'administration générale de la Commission permanente de recours des réfugiés par la loi du 14 juillet 1987 'apportant des modifications, en ce qui concerne notamment les réfugiés, à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers', celle-ci étant une juridiction administrative au sens de l'article 161 de la Constitution.

⁹ Voir l'avis 32.455/1/2/3/4, donné les 30 et 31 octobre 2001 sur un avant-projet devenu la loi programme du 30 décembre 2001, *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 1503/1, p.154.

¹⁰ Voir l'avis 26.661/3 donné le 7 août 1997 sur un avant-projet de décret de l'Autorité flamande 'houdende instelling van de Vlaamse ombudsdienst', *Doc. parl.*, Parl. fl., 1996-1997, n° 720/1, l'avis 39.682/1 donné le 31 janvier 2006 sur une proposition d'ordonnance 'portant la participation proportionnelle sur le marché de l'emploi', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2004-2005, n° A-138/2 et l'avis 50.313/2 donné le 10 octobre 2011 sur un avant-projet devenu le décret du 19 mars 2012 'visant à lutter contre certaines formes de discrimination', *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ., 2010-2011, n° 98/1, pp. 42-56.

(articles 10 et 11). L'avant-projet instaure également un groupe de coordination dont il règle la composition, les missions et le fonctionnement (articles 6 à 9).

Il est vrai que les obligations qui sont directement mises à charges de chacun des Membres du Collège par l'article 4, §§ 1^{er} à 4, de l'avant-projet concernent l'ensemble des Membres du Collège. Ce faisant, le législateur n'intervient pas dans la répartition des matières décidée par le Collège entre ses Membres.

Par contre, l'obligation qui est directement imposée, par l'article 4, § 5, de l'avant-projet, au Membre du Collège qui a l'aide aux personnes handicapées dans ses attributions, de même que l'organisation et le fonctionnement d'un groupe de coordination et les missions directement attribuées à plusieurs agents de l'administration, relèvent de l'organisation et du fonctionnement du Collège ou de ses services administratifs.

Il convient donc de vérifier si l'immixtion du pouvoir législatif dans la sphère du pouvoir réglementaire autonome du pouvoir exécutif peut, en l'espèce, être justifiée.

2.1. L'exposé des motifs ou le commentaire des articles ne fournit aucune précision ou justification quant à l'intervention du législateur décréteil dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration.

2.2. Le dispositif en projet a sans conteste pour objectif la mise en œuvre des droits fondamentaux dont jouissent les personnes handicapées tant en vertu du droit international qu'en vertu du droit belge, notamment l'article 23 de la Constitution. L'intervention du législateur décréteil dans l'organisation et le fonctionnement du Collège ou de l'administration ne vise cependant pas à garantir directement la mise en œuvre de ces droits. Elle encadre simplement l'exécution, par le Collège, des missions confiées à ce dernier en matière d'*handistreaming* par les articles 3 et 4 de l'avant-projet ¹¹.

En ce qui concerne les missions attribuées au coordinateur de chaque direction d'administration prévues par l'article 10 de l'avant-projet, il est de la nature même de l'administration d'être au service du Membre du Collège dont elle dépend et de remplir, notamment, des missions d'avis, de préparation ou de proposition d'actions.

Quant à l'article 11 de l'avant-projet, le fait de mettre à la disposition d'un agent les moyens lui permettant de réaliser les missions qui lui sont confiées relève par nature de la responsabilité du Ministre dont l'agent dépend.

¹¹ À supposer que l'auteur de l'avant-projet estimerait nécessaire de préciser les obligations imposées au Collège et à ses Membres par les articles 3 et 4, §§ 1^{er} à 4, de l'avant-projet, une autre solution aurait pu être d'imposer directement au Collège la réalisation des missions générales et particulières confiées au groupe de coordination par l'article 8 de l'avant-projet.

Voir dans le même sens l'avis 43.835/1 donné le 20 décembre 2007 sur un avant-projet devenu le décret du 10 juillet 2008 'portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2007-2008, n° 1578/1, pp. 59-83.

Il résulte de l'ensemble de ces observations que les articles 4, § 5, et 7 à 11 de l'avant-projet portent atteinte au pouvoir réglementaire autonome du Collège. Le dispositif sera dès lors revu à la lumière de cette observation.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

ARRÊTÉ DE PRÉSENTATION

Il convient de remplacer les mots « La Ministre Présidente » par les mots « La Présidente du Collège »¹².

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'avant-projet utilise le mot « handistreaming » qui n'appartient pas à la langue française. Dans un souci de respect de l'intégrité de la langue, il convient de remplacer le mot par l'expression « dimension du handicap »¹³.

Article 2

1. À l'article 2, 6°, de l'avant-projet, le participe « institué » est superflu et sera supprimé.
2. À l'article 2, 9°, de l'avant-projet, il convient de préciser que les objectifs stratégiques sont des objectifs qui expriment de façon concrète la finalité et les effets recherchés de la politique menée par le Collège « en matière d'handistreaming ».

Par ailleurs, il résulte de la seconde phrase de cette disposition que la notion d'« objectifs stratégiques » comprend les lignes d'actions permettant d'atteindre les finalités

¹² Voir dans le même sens l'avis 58.106/2 donné le 30 septembre 2015 sur un avant-projet de décret de la Commission communautaire française 'modifiant le décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994 portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la Formation professionnelle', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2015-2016, n° 48, pp. 19-25 et l'avis 57.765/2 donné le 15 juillet 2015 sur un avant-projet devenu le décret du 3 décembre 2015 'portant assentiment à l'accord de coopération du 15 juillet 2014 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française, concernant les modalités de fonctionnement de l'Institut interfédéral de Statistique, du Conseil d'administration et des Comités scientifiques de l'Institut des Comptes nationaux', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2015-2016, n° 33/1, pp. 8-9.

¹³ Voir le décret du 12 juillet 1978 'sur la défense de la langue française' en particulier l'article 1^{er}. Voir l'avis 58.206/4 donné le 14 octobre 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 7 janvier 2016 'relatif à l'intégration de la dimension de genre dans "ensemble des politiques de la Communauté française', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2015-2016, n° 215/1, pp. 15-23.

et les effets recherchés. L'auteur de l'avant-projet vérifiera que telle est bien son intention. La section de législation observe, en effet, qu'à l'article 8, § 2, 1°, l'auteur distingue les concepts d'« objectifs stratégiques » et de « lignes d'actions ».

Article 4

1. Alors que la première phrase de l'article 4, § 2, vise uniquement les « nouveaux plans de gestion, contrats de gestions et autres instruments de planification stratégique », la deuxième phrase de cet article vise également la notion d'« orientations politiques ». Cette notion est déjà incluse dans la notion même de la stratégie, elle peut donc être omise.

2.1. Tel qu'il est actuellement rédigé, l'article 4, § 3, de l'avant-projet instaure une obligation d'évaluation des incidences qui constitue une formalité préalable obligatoire dont le non-respect pour les actes réglementaires pourra être sanctionné par le Conseil d'État et les Cours et Tribunaux¹⁴. Cette formalité est, en effet, susceptible d'influer sur le contenu de l'acte législatif ou réglementaire auquel elle se rapporte et participe à la protection des droits fondamentaux des personnes handicapées garantis tant par le droit international que par l'article 23 de la Constitution. Le fait qu'une note d'évaluation des incidences doit uniquement être réalisée dans les hypothèses où le projet d'acte législatif ou réglementaire aurait une incidence sur la situation des personnes handicapées, ne porte pas atteinte au caractère obligatoire de la formalité.

L'évaluation doit, en effet, avoir lieu en toute hypothèse et celle-ci doit ressortir du dossier spécialement s'agissant de l'élaboration d'actes réglementaires.

2.2. Compte tenu des principes constitutionnels qui gouvernent les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, il y a lieu de mieux circonscrire la délégation faite au Collège par l'article 4, § 3. La possibilité qui lui est ainsi donnée d'exempter certains actes de l'évaluation des incidences est trop large dès lors qu'elle ne fixe aucun critère objectif permettant de circonscrire ces exceptions¹⁵.

2.3. Il convient de préciser que chaque Membre du Collège n'est tenu de réaliser une évaluation au regard du principe de handistreaming qu'en ce qui concerne les projets d'actes législatifs ou réglementaires qui relèvent de sa compétence¹⁶.

¹⁴ Voir dans le même sens, concernant l'évaluation de la dimension de genre préalablement à l'adoption de tout acte législatif ou réglementaire, l'avis 48.988/AG/4 donné le 25 et le 31 janvier 2011 sur un avant-projet devenu l'ordonnance 29 mars 2012 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2010-2011, n° A-191/1, pp. 13-16.

¹⁵ Comparer avec l'article 8 de la loi du 15 décembre 2013 'portant des dispositions diverses concernant la simplification administrative'.

¹⁶ Comparer avec l'article 3 du 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'.

2.4. Dès lors qu'il vise le coordinateur de l'Administration, le dispositif doit être revu.

3. L'article 4, § 4, de l'avant-projet relève de l'obligation mise à charge de chaque Membre du Collège par l'article 4, § 1^{er}, d'appliquer le « handstreaming » dans toutes les politiques, mesures et actions relevant des compétences de ce dernier.

Dans un souci de cohérence, il est dès lors recommandé de faire du paragraphe 4 l'alinéa 2 de l'article 4, § 1^{er}, de l'avant-projet.

Article 12

Dès lors que ce sont les « projets » de plan et de rapport intermédiaire qui doivent être soumis au Conseil consultatif, l'auteur de l'avant-projet vérifiera que ce n'est pas également le « projet » de rapport final qui devrait lui être soumis.

Compte tenu de l'observation générale formulée ci-dessus, l'article 12, en ce qu'il se réfère au groupe de coordination, sera revu parallèlement aux articles 7 à 11 de l'avant-projet.

Article 14

Des mesures transitoires doivent être prévues afin de régler l'entrée en vigueur des obligations prévues par les articles 3 et 8, § 2, de l'avant-projet.

OBSERVATIONS FINALES

1. Les chapitres de l'avant-projet doivent être numérotés en chiffres arabes ¹⁷.
2. Il n'y a pas lieu de diviser un article en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa ¹⁸.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

¹⁷ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 64.

¹⁸ *Ibid.*, recommandation n° 57.3.