



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 59.473/1
van 16 juni 2016

avis 59.473/1
du 16 juin 2016

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'betreffende de
integratie van de
handicapdimensie in de
beleidslijnen van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest'

un avant-projet d'ordonnance
'portant sur l'intégration de la
dimension du handicap dans
les lignes politiques de la
Région de Bruxelles-Capitale'

Op 25 mei 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Mobiliteit en Openbare Werken verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 9 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juni 2016.

*

Le 25 mai 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Mobilité et des Travaux publics à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance ‘portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale’.

L'avant-projet a été examiné par la première chambre le 9 juin 2016. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juin 2016.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt het principe van *handistreaming*, als een preventieve, transversale en systematische aanpak in te voeren in het (gehele) beleid op de domeinen die tot de bevoegdheden van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest behoren. Met *handistreaming* wordt bedoeld het betrekken van de handicapdimensie en de bescherming en bevordering van de mensenrechten van personen met een beperking in het overheidsbeleid, door alle personen die verantwoordelijk zijn voor de uitwerking, uitvoering en evaluatie van dat gewestelijk beleid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

Bevoegdheden van de ordonnantiegever en van de uitvoerende macht

2. Overeenkomstig het beginsel van de scheiding der machten, en de artikelen 8 en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’¹ staat het aan de Regering om haar organisatie en werking, alsook de organisatie en de werking van haar administratieve diensten te regelen. Als hiërarchisch meerdere is iedere minister bovendien bevoegd om opdrachten of richtlijnen te geven aan het personeel van zijn eigen diensten.

Bijgevolg moet de wetgever zich ervan onthouden rechtstreeks opdrachten te geven aan een minister of staatssecretaris, aan een dienst of aan een welbepaalde ambtenaar van de administratie. Hij mag ook geen administratieve diensten oprichten of regelen, evenmin als commissies, raden, comités of informatiediensten die aan de uitvoerende macht verbonden zijn en waarvan de raadpleging niet verplicht is, waarvan de adviezen de overheid niet kunnen binden of die niet bevoegd zijn om aan derden verplichtingen op te leggen.

De wetgever kan echter wel optreden in aangelegenheden die de Grondwet hem uitdrukkelijk voorbehoudt² of in uitzonderlijke omstandigheden. In dat laatste geval moeten die uitzonderlijke omstandigheden in de memorie van toelichting van het voorontwerp van wettekst worden toegelicht.³ Het wetgevend orgaan kan ook bepaalde regels uitvaardigen in een

¹ Deze bepalingen zijn van toepassing op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest op grond van de artikelen 8 en 40 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

² In advies 37.904/4, op 22 december 2004 gegeven over een voorstel van wet ‘tot oprichting van een FOD Migratie, tot afschaffing van de Dienst Vreemdelingenzaken en tot overheveling van de taken inzake het vreemdelingen- en het asielbeleid van de FOD Binnenlandse Zaken naar de FOD Migratie’ (*Parl.St.* Kamer 2004-05, nr. 1456/2), vermeldt de afdeling Wetgeving van de Raad van State de oprichting, binnen het algemeen bestuur, van de Vaste Beroepscommissie voor vluchtelingen, bij de wet van 14 juli 1987 ‘waarbij, voor wat bepaaldelijk de vluchtelingen betreft, wijzigingen worden aangebracht in de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen’. Die beroepscommissie is namelijk een administratief rechtscollege in de zin van artikel 161 van de Grondwet.

³ Zie advies 32.455/1/2/3/4, op 30 en 31 oktober 2001 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot de programmawet van 30 december 2001 (*Parl.St.* Kamer 2001-02, nr. 1503/001, 154).

aangelegenheid die “tot de natuurlijke bevoegdheidssfeer van de wetgever” behoort, wat het geval is wanneer een regeling gericht is op de verwezenlijking van grondrechten.⁴

3.1. Om het nagestreefde doel van “*handistreaming*” te bereiken, legt het voorontwerp *in casu* verplichtingen op aan de Regering (artikel 3), maar ook aan iedere minister en staatssecretaris (artikelen 4 en 5).

De verplichtingen die bij artikel 4, §§ 1 tot 4, van het voorontwerp rechtstreeks aan iedere minister of staatssecretaris worden opgelegd, gelden evenwel voor alle ministers en staatssecretarissen, zodat de wetgever zich niet mengt in de door de Regering zelf vastgelegde verdeling van de bevoegdheden onder haar leden.

De verplichting die bij artikel 4, § 5, van het voorontwerp rechtstreeks wordt opgelegd aan de minister of staatssecretaris bevoegd voor Gelijke Kansen, valt daarentegen onder de organisatie en de werking van de Regering.

Er moet dus worden nagegaan of *in casu* kan worden verantwoord dat de wetgevende macht ingrijpt in de autonome bevoegdheid van de uitvoerende macht.

3.2. In de memorie van toelichting wordt geen verantwoording gegeven voor het feit dat de ordonnantiegever de organisatie en de werking van de administratie regelt.

Het doel van de ontworpen tekst ligt ontegenzegglijk in de tenuitvoerlegging van de grondrechten van personen met een handicap, erkend door zowel het internationale recht als het Belgische recht, met name artikel 23 van de Grondwet. De ordonnantiegever streeft er echter niet naar die grondrechten rechtstreeks ten uitvoer te leggen. Hij stelt enkel een raamwerk op waarbinnen de Regering de opdrachten inzake *handistreaming* die bij de artikelen 3 en 4 van het voorontwerp aan de Regering zijn toevertrouwd, uitvoert.

Er moet dus vastgesteld worden dat artikel 4, § 5, van het voorontwerp in strijd is met de autonome bevoegdheid van de Regering. De tekst moet dus in het licht van deze opmerking worden herzien.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 3

4. Artikel 3, § 2, van het ontwerp verwijst naar de voorstelling van de strategische doelstellingen met betrekking tot alle beleidslijnen. In artikel 3, § 2, van het ontwerp wordt niet het verband gelegd met de doelstelling van *handistreaming*, net zo min als in artikel 2, 7°, van het ontwerp, waarin het begrip “strategische doelstelling” wordt gedefinieerd.

⁴ Zie advies 26.661/3, op 7 augustus 1997 gegeven over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse overheid ‘houdende instelling van de Vlaamse Ombudsdienst’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 1996-97, nr. 720/1), advies 39.682/1, op 31 januari 2006 gegeven over een voorstel van ordonnantie ‘houdende de evenredige participatie op de arbeidsmarkt’ (*Parl.St.* Br.Parl. 2004-05, nr. A-138/2) en advies 50.313/2, op 10 oktober 2011 gegeven over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 19 maart 2012 ‘ter bestrijding van bepaalde vormen van discriminatie’ (*Parl.St.* D.Gem.R. 2010-11, nr. 98/1, 42-56).

Het ontwerp moet worden aangevuld zodat duidelijk wordt verwoord dat de strategische doelstellingen betrekking hebben op de *handistreaming*.

Artikel 4

5. De eerste zin van artikel 4, § 2, van het ontwerp heeft betrekking op alle “nieuwe beheersplannen, beheersovereenkomsten en andere strategische planningsinstrumenten”. De tweede zin van artikel 4, § 2, legt de impactnota ook op bij de ontwikkeling van “de beleidsoriëntaties”. Aangezien de beleidsoriëntaties vervat liggen in de strategische planning, kan deze term worden weggelaten.

6. De tekst van artikel 4, § 3, van het ontwerp heeft tot gevolg dat een evaluatieverplichting wordt opgelegd, die een verplichte voorafgaande vormvereiste uitmaakt, waarvan de naleving door de Raad van State en de hoven en rechtbanken zal worden bewaakt.

Deze vormvereiste is immers van aard om de inhoud van wetgevende of regelgevende akten waarop ze betrekking heeft, te beïnvloeden, en heeft bovendien betrekking op de bescherming van de grondrechten van personen met een handicap.

Nochtans lijkt uit de memorie van toelichting bij het ontwerp te volgen dat de stellers van het ontwerp niet de bedoeling hebben om van de evaluatie een verplicht vormvereiste te maken. Indien dit niet het geval is, moet de tekst van het ontwerp aangepast worden om duidelijk te maken dat de evaluatie van ontwerpen van het oogpunt van *handistreaming* geen sanctioneerbare verplichting vormt.

Artikel 6

7. In de Franse tekst van artikel 6, § 5, van het ontwerp moet het woord “contraignant” worden geschrapt.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis a pour objet d'introduire le principe de *handistreaming* comme approche préventive, transversale et systématique dans la politique (globale) dans les domaines relevant des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale. Par *handistreaming*, on entend la prise en compte de la dimension du handicap et de la protection et de la promotion des droits de l'homme des personnes handicapées dans toutes les politiques par les personnes responsables de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation de cette politique régionale.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATION GÉNÉRALE

Compétences du législateur ordonnancier et du pouvoir exécutif

2. Conformément au principe de la séparation des pouvoirs et aux articles 8 et 20 la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' ¹, il appartient au Gouvernement de régler son organisation et son fonctionnement, ainsi que l'organisation et le fonctionnement de ses services administratifs. En tant que supérieur hiérarchique, chaque ministre peut en outre confier des missions ou donner des directives au personnel de ses propres services.

Par conséquent, le législateur doit s'abstenir d'attribuer directement des missions à un ministre ou à un secrétaire d'État, 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 régler des commissions, conseils, comités ou observatoires rattachés au pouvoir exécutif et dont la consultation n'est pas obligatoire, 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 ² 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 ³. Il est également admis que l'organe législatif peut édicter certaines règles

¹ Ces dispositions sont applicables à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu des articles 8 et 40 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux institutions bruxelloises'.

² Dans l'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° 1456/2), la section de législation du Conseil d'État mentionne 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'. Cette Commission de recours est en effet une juridiction administrative au sens de l'article 161 de la Constitution.

³ 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, 2001-02, n° 1503/001, p. 154).

lorsque la matière « relève de la sphère de compétence naturelle du législateur », ce qui est notamment le cas lorsque le dispositif concerne la mise en œuvre de droits fondamentaux ⁴.

3.1. En l'espèce, en vue d'assurer l'objectif d'« handistreaming » poursuivi, l'avant-projet impose des obligations au Gouvernement (article 3) mais également à chaque ministre et à chaque secrétaire d'État (articles 4 et 5).

Il est vrai que les obligations qui sont directement mises à charge de chaque ministre ou de chaque secrétaire d'État par l'article 4, §§ 1^{er} à 4, de l'avant-projet concernent l'ensemble des ministres et secrétaires d'État, de sorte que le législateur n'intervient pas dans la répartition des matières décidée par le Gouvernement lui-même entre ses membres.

Par contre, l'obligation qui est directement imposée, par l'article 4, § 5, de l'avant-projet, au ministre ou au secrétaire d'État qui a l'Égalité des chances dans ses attributions, relève de l'organisation et du fonctionnement du Gouvernement.

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

3.2. L'exposé des motifs ne fournit aucune justification quant à l'intervention du législateur ordonnancier dans l'organisation et le fonctionnement de l'administration.

Le texte 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 ordonnancier ne vise cependant pas à mettre en œuvre directement ces droits fondamentaux. Elle encadre simplement l'exécution, par le Gouvernement, des missions confiées à ce dernier en matière d'*handistreaming* par les articles 3 et 4 de l'avant-projet.

Force est donc de constater que l'article 4, § 5, de l'avant-projet méconnaît le pouvoir autonome du Gouvernement. Le texte sera donc revu au regard de cette observation.

⁴ 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.*, Comm. Parl. germ., 2010-2011, n° 98/1, pp. 42-56).

OBSERVATIONS PARTICULIÈRESArticle 3

4. L'article 3, § 2, du projet fait référence à la présentation des objectifs stratégiques pour l'ensemble des orientations politiques. L'article 3, § 2, du projet n'établit pas de lien avec l'objectif du *handstreaming* pas plus que l'article 2, 7°, du projet, qui définit la notion d'« objectifs stratégiques ».

Le projet doit être complété de manière à exprimer plus clairement que les objectifs stratégiques concernent le *handstreaming*.

Article 4

5. La première phrase de l'article 4, § 2, du projet concerne tous les « nouveaux plans de gestion, contrats de gestion et autres instruments de planification stratégiques ». La deuxième phrase de l'article 4, § 2, impose également la note d'incidence lors de l'élaboration des « orientations politiques ». Dès lors que les orientations politiques sont inscrites dans la planification stratégique, ce terme peut être omis.

6. Le texte de l'article 4, § 3, du projet a pour effet d'imposer une obligation d'évaluation, qui constitue une formalité préalable obligatoire dont le respect sera contrôlé par le Conseil d'État et par les cours et tribunaux.

Cette formalité est en effet de nature à influencer le contenu d'actes législatifs ou réglementaires auxquels elle se rapporte et elle a par ailleurs trait à la protection des droits fondamentaux des personnes handicapées.

Or, il semble résulter de l'exposé des motifs du projet que les auteurs du projet n'ont pas l'intention d'ériger l'évaluation en formalité obligatoire. Si tel n'est pas le cas, le texte du projet doit être adapté pour qu'il soit clairement établi que, considérée sous l'angle du *handstreaming*, l'évaluation des projets ne constitue pas une obligation susceptible d'être sanctionnée.

Article 6

7. Dans le texte français de l'article 6, § 5, du projet, on supprimera le mot « contraignant ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME