



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 62.259/1
van 7 november 2017

avis 62.259/1
du 7 novembre 2017

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'van de ordonnantie
van 8 december 2016
betreffende de integratie van de
handicapdimensie in de
beleidslijnen van het Brussels
Hoofdstedelijk Gewest'

un projet d'arrêté du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'relatif à
l'ordonnance du
8 décembre 2016 portant sur
l'intégration de la dimension
du handicap dans les lignes
politiques de la région de
Bruxelles-Capitale'

Op 6 oktober 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, bevoegd voor Mobiliteit en Openbare Werken, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘van de ordonnantie van 8 december 2016 betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 oktober 2017. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPs, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, 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 Chantal BAMPs, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 november 2017.

*

Le 6 octobre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement 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 projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘relatif à l'ordonnance du 8 décembre 2016 portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la région de Bruxelles-Capitale’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 26 octobre 2017. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Chantal BAMPs, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Greet VERBERCKMOES, 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 Chantal BAMPs, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 novembre 2017.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Artikel 6 van de ordonnantie van 8 december 2016 ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ richt een Raad voor personen met een handicap (hierna: de RPH) op, met het oog op de consultatie van het middenveld, en bevat enkele bepalingen over de samenstelling en de opdrachten van die Raad. De Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt gemachtigd om de leden van die Raad aan te duiden.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit, dat betrekking heeft op de opdrachten, de samenstelling en de werking van de RPH, geeft uitvoering aan artikel 6 van de ordonnantie van 8 december 2016.

3. Aangezien artikel 6 van de ordonnantie van 8 december 2016 de Brusselse Hoofdstedelijke Regering enkel machtigt om de leden van de RPH te benoemen, biedt deze bepaling op zichzelf genomen onvoldoende rechtsgrond voor de ontworpen regeling, die een ruimere draagwijdte heeft en regels vaststelt die op de taken, samenstelling en werking van de RPH betrekking heeft.

In beginsel kan voor de ontworpen regeling wel rechtsgrond worden gevonden in artikel 8 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’, *juncto* artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 6 van de ordonnantie van 8 december 2016.

Uit de genoemde bepalingen van de bijzondere wetten put de Brusselse Hoofdstedelijke Regering immers de bevoegdheid om de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de ordonnanties nodig zijn, zonder ooit de ordonnanties zelf te mogen schorsen of vrijstelling van hun uitvoering te mogen verlenen.

De Brusselse Hoofdstedelijke Regering mag bij de vervulling van de opdracht die haar bij deze bepalingen wordt toevertrouwd, de draagwijdte van de genoemde ordonnantie niet verruimen noch beperken, maar mag uit de grondslag van deze bepalingen en de algemene opzet ervan de gevolgen trekken die daaruit logischerwijze voortvloeien volgens de geest waarin zij is opgevat en de doeleinden die ermee worden nagestreefd.¹

Hieruit volgt dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering binnen de perken van haar bevoegdheid blijft wanneer zij uit eigen beweging optreedt ter uitvoering van de ordonnantie

¹ RvS nr. 69.975, 3 december 1997, vzw Nationale Confederatie van het Bouwbedrijf, e.a. Zie wat betreft de federale pendant in artikel 108 van de Grondwet o.m. ook Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25; Cass. 27 februari 1990, *Arr.Cass.* 1989-1990, 848.

door normatieve maatregelen te treffen, teneinde het doel dat de ordonnantiegever voor ogen heeft gestaan te verwezenlijken. Voor zover zij er zich daarbij van onthoudt de draagwijdte van de ordonnantie te verruimen of te beperken, heeft zij dus, bij het stilzwijgen van de ordonnantie, de vrije keuze van de middelen die tot dergelijk resultaat kunnen leiden.

Het komt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering toe om bij de uitvoering van de ordonnantie de door de ordonnantiegever vooropgestelde doelstellingen te realiseren. Hierbij kan zij evenwel niet ingaan tegen de beginselen die in de ordonnantie zelf zijn vastgesteld.

4. Op dat punt rijzen aan aantal problemen, zowel wat de taken, de samenstelling, als de werking van de RPH betreft.

Wat betreft de taken van de RPH, moet worden vastgesteld dat artikel 6, §§ 5 en 6, van de ordonnantie van 8 december 2016 bepaalt dat, enerzijds, de Raad wordt gevraagd advies te geven bij het begin van de legislatuur, tussentijds en op het einde van de legislatuur betreffende de strategische doelstellingen van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en hun resultaten zoals beschreven in artikel 3 van betreffende ordonnantie en, anderzijds, de Raad steeds om advies kan gevraagd worden door iedere minister of staatssecretaris.

Uit die bepalingen blijkt evenwel niet dat de Raad op eigen initiatief advies kan geven zoals artikel 2, §§ 1 en 2, van het ontwerp lijken te suggereren. Dat tijdens de parlementaire voorbereiding, meer bepaald in de bespreking in de commissie,² het tegenovergestelde werd beweerd, weegt niet op tegen de duidelijke tekst van artikel 6, §§ 5 en 6 van voormelde ordonnantie.

In het algemeen verruimt artikel 2, §§ 1 en 2, van het ontwerp, door de algemene opdracht en de missies van de Raad te formuleren, de draagwijdte van artikel 6, §§ 5 en 6, van de ordonnantie van 8 december 2016. Deze ontworpen bepalingen kunnen dus niet geacht worden rechtsgrond te vinden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid.

Artikel 4 van het ontwerp regelt de samenstelling van de RPH, waarbij de leden van de adviesraad “Aide aux personnes et Santé” van de Franse Gemeenschapscommissie, de adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de leden van de adviesraad Welzijn van de Vlaamse Gemeenschapscommissie effectief lid zijn van de Raad.

Voor deze bepaling kan geen rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid. Ze verruimt immers de draagwijdte van artikel 6, § 4, van de ordonnantie van 8 december 2016, waarbij de leden van de betrokken gemeenschappen uitgenodigd (“invités”) worden, zonder meer.

² De bevoegde staatssecretaris verklaarde immers het volgende: “De staatssecretaris antwoordt bevestigend. De raad zal zelf adviezen kunnen uitbrengen. De ministeriële besluiten zullen dat preciseren.” (Cf. Verslag (SUSSKIND) namens de commissie voor de Financiën en de Algemene zaken, over het ontwerp van ordonnantie ‘betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’, *Parl.St. Br.Parl.* 2016-17, nr. A-385/2, 13).

De bepaling van artikel 6, § 4, van deze ordonnantie moet gelezen worden in het licht van het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale overheid, de gewesten en de gemeenschappen, dat eraan in de weg staat dat één van deze overheden bij het samenstellen van de organen die zij opricht, voorziet in de verplichte medewerking van een instantie die afhangt van een andere overheid (in dit geval de gemeenschappen). Ze gaat uit van een facultatieve vertegenwoordiging. Een dergelijke facultatieve vertegenwoordiging is slechts in overeenstemming met het beginsel van de wederzijdse autonomie als het gewestelijk adviesorgaan waarin de vertegenwoordigers van de gemeenschapscommissie op facultatieve wijze worden opgenomen, haar karakter van gewestelijke instelling behoudt, wat uitsluit dat die instelling geheel of in essentie zou bestaan uit vertegenwoordigers van de deelentiteiten of dat die vertegenwoordigers erin een overheersende rol spelen.

Dat laatste is precies het geval, zodat de ontworpen regeling niet geacht kan worden rechtsgrond te vinden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid. Dat tijdens de parlementaire voorbereiding, meer bepaald in de bespreking in de commissie,³ ervan werd uitgegaan dat de Raad zou worden samengesteld uit 10 leden, waarvan telkens drie uit een adviesraad van de gemeenschapscommissies en één lid van Unia, doet hiervan niets af. De tekst van artikel 6, § 4, van de ordonnantie van 8 december 2016 kan immers grondwetsconform worden gelezen en in de memorie van toelichting bij het ontwerp van ordonnantie, wijst niets er op dat de RPH uitsluitend zou worden samengesteld uit effectieve leden van de betrokken adviesraden.

Het beginsel van de wederzijdse autonomie staat er niet aan in de weg dat een bepaling in die zin wordt geconcipieerd dat de leden van een adviesraad niet beschouwd moeten worden als vertegenwoordigers van de adviesraden van de gemeenschapscommissies, maar wel als leden als zodanig, waarbij het lidmaatschap van de adviesraad van de gemeenschapscommissies enkel als een benoemingsvoorwaarde zou worden opgelegd, en de bedoelde leden niet optreden als vertegenwoordigers van de genoemde entiteiten of van de raadgevende instellingen die van die entiteiten afhangen.

Een dergelijke lezing is evenwel niet verzoenbaar met artikel 6, § 4, van voormelde ordonnantie die veeleer wijst op een facultatieve vertegenwoordiging.

Dienvolgens is er voor de ontworpen samenstelling van de RPH slechts rechtsgrond voorhanden als de betrokken leden facultatief worden voorgedragen door de adviesraden van de gemeenschapscommissies en zij geen overheersende rol kunnen spelen in de RPH.

³ Verslag (SUSSKIND) namens de commissie voor de Financiën en de Algemene zaken, over het ontwerp van ordonnantie 'betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest', *Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. A-385/2, 5: "De Raad zal bestaan uit 10 leden, waarvan telkens drie uit de adviesraden voor de gemeenschapscommissies. Dit omdat de representatieve verenigingen voor personen met een handicap al zetelen in deze adviesraden en we hen dus in dit orgaan kunnen samenvoegen om advies te verlenen over de gewestelijke materies. Een afgevaardigde van UNIA zal deze Raad versterken."

Voorts verklaarde de bevoegde staatssecretaris: "Wie zit in de raad ? Telkens drie mensen aangewezen door de adviesraad van de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Vlaamse Gemeenschapscommissie, plus een persoon voor UNIA." (*Parl.St.* Br.Parl. 2016-17, nr. A-385/2, 12).

Wat de werking van de Raad betreft, mag aangenomen worden dat de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de draagwijdte van artikel 6 van de ordonnantie van 8 december 2016 verruimt, noch beperkt aangezien, enerzijds, artikel 6 van de ordonnantie het stilzwijgen bewaart over de werking, waardoor de Regering over een ruime vrijheid beschikt om de werking van de Raad nader te regelen en, anderzijds, de artikelen 5 tot 8 van het ontwerp werkingsregels vastleggen die logischerwijze en redelijkerwijze nodig zijn om een goede werking van de Raad te verzekeren. De werkingsregels van de RPH lijken om die reden te kunnen worden ingepast in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.

5. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat het ontwerp slechts doorgang kan vinden nadat hetzij de hoofdstukken 2 en 3 ervan grondig werden gewijzigd met het oog op de toepassing van de algemene uitvoeringsbevoegdheid, hetzij (artikel 6 van) de ordonnantie van 8 december 2016 dermate wordt aangevuld zodat er een duidelijke rechtsgrond wordt tot stand gebracht om de opdrachten en de samenstelling van de RPH te regelen zoals het de Brusselse Hoofdstedelijke Regering voor ogen staat.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

6. De redactie van diverse bepalingen van het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit dient te worden aangepast op het stuk van de wetgevingstechniek.

De Raad van State onthoudt er zich evenwel van in elk artikel van het ontwerp waarvoor dit nodig is, de vereiste legistieke correcties aan te brengen.

In de plaats daarvan worden, meer in het algemeen, een aantal wetgevingstechnische richtlijnen in herinnering gebracht, welke in het ontwerp op vele plaatsen worden veronachtzaamd. Zulks wordt geïllustreerd aan de hand van sommige artikelen van het ontwerp. Het aanhalen van die artikelen geschiedt in dat geval evenwel niet op een exhaustieve wijze, wat inhoudt dat de stellers van het ontwerp eventueel nog andere bepalingen ervan zullen dienen aan te passen aan de wetgevingstechnische richtlijnen die de Raad van State in herinnering meent te moeten brengen en die, het zij benadrukt, strekken tot een duidelijke en voor de rechtszekerheid bevorderlijke regelgeving.

Met name gaat het om de volgende richtlijnen.

- Het opschrift van de tekst moet duidelijk, nauwkeurig, volledig en beknopt zijn.⁴ Het opschrift van het voorliggende ontwerp is onnauwkeurig en onduidelijk; er dient duidelijk te worden gemaakt dat het ontwerp betrekking heeft op de Raad voor personen met een handicap.

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, aanbevelingen 14 tot 14.3, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Het opschrift zou nauwkeuriger als volgt kunnen worden geredigeerd:

“Ontwerp van besluit tot uitvoering van artikel 6 van de ordonnantie van 8 december 2016 betreffende de integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, wat de taken, de samenstelling en de werking van de Raad voor personen met een handicap betreft”.

- Het opnemen van definities is enkel zinvol wanneer aan de begrippen een specifieke inhoud moet worden gegeven die afwijkt van de betekenis in het gewone taalgebruik of in de betrokken rechtstak. Bovendien is het weinig zinvol om in een uitvoeringsbesluit definities over te nemen uit de ordonnantie die wordt uitgevoerd.

De definities die voorkomen in artikel 1, 4°, 5°, 6° en 7°, van het ontwerp komen ook reeds voor in artikel 2 van de ordonnantie van 8 december 2016 en kunnen derhalve worden weggelaten.

- Wanneer een artikel wordt ingedeeld in paragrafen, moeten alle onderdelen van dat artikel in een paragraaf worden opgenomen.⁵

Dat is niet het geval voor de artikelen 2 en 4 van het ontwerp, wat moet worden verholpen.

- De tekst van het ontwerp verdient een grondig taalkundig nazicht. Zo stemmen op tal van plaatsen de Nederlandse en de Franse tekst niet met elkaar overeen en laat de kwaliteit van de Nederlandse en de Franse tekst soms te wensen over. Ook dient de Raad van State vast te stellen dat verschillende bepalingen van het ontwerp niet met de vereiste zorg of de vereiste nauwkeurigheid zijn opgesteld, wat dient te worden verholpen.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op het volgende:

- in artikel 1, 3°, moet het Nederlandstalige opschrift van de ordonnantie van 8 december 2016 correct worden weergegeven;

- in artikel 2, § 4, dienen in de Nederlandse tekst de woorden “onder meer” te worden toegevoegd of dient in de Franse tekst het woord “notamment” te worden geschrapd;

- in artikel 2, § 4, 1°, moeten in de Nederlandse tekst de woorden “formuleren” en “alle” worden ingevoegd;

- in artikel 4, § 6, dient in de Nederlandse tekst, na het woord “plaatsvervangende”, het woord “leden” te worden ingevoegd;

- in artikel 7, § 2, moeten in de Nederlandse tekst, de woorden “voorstellen maken” worden vervangen door “voorstellen doen” of “voorstellen formuleren”.

- Bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling, onder

⁵ Handleiding Wetgevingstechniek, aanbeveling 57.3.

meer omdat daardoor onduidelijkheid dreigt te ontstaan omtrent de juridische aard van de overgenomen bepalingen en erdoor verkeerdelijk de indruk kan worden gewekt dat de overgenomen regels kunnen worden gewijzigd door de overheid die de regels overneemt. Enkel wanneer het voor een goed begrip van de ontworpen regeling onontbeerlijk is dat bepalingen uit een hogere rechtsnorm worden overgenomen, kan dergelijke werkwijze worden gebillijkt, en dan enkel op voorwaarde dat de oorsprong van de betrokken regels wordt vermeld (door het aanbrengen van de vermelding “overeenkomstig artikel ... van de ordonnantie van ...”) en dat de overname correct en letterlijk gebeurt om geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juiste draagwijdte ervan.

Artikel 2, eerste lid, artikel 2, § 3,⁶ en artikel 4, §§ 1 tot 4, van het ontwerp dienen hetzij te worden weggelaten, hetzij met de hierboven weergegeven werkwijze in overeenstemming te worden gebracht.

Aanhef

7. Er dient een nieuw eerste lid in de aanhef te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat bij artikel 8, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ van toepassing is verklaard op het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

De huidige eerste drie leden van de aanhef dienen in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3 in verband met de rechtsgrond is vermeld.

Dienvolgens dient, in het huidige eerste lid, een verwijzing naar artikel 6 van de ordonnantie van 8 december 2016 te worden toegevoegd. De verwijzingen naar de bepalingen in het huidige tweede en derde lid, die het ontwerp niet tot rechtsgrond strekken en erdoor niet gewijzigd worden, en waarnaar de verwijzing bovendien niet nodig is voor een goed begrip van de ontworpen regelgeving, dienen te worden geschrapt.

Het huidige vijfde lid van de aanhef vervange men door een weergave van de correcte adviesprocedure die werd gevolgd.

Het begrotingsakkoord dient in de aanhef te worden vermeld.

De overweging dient in de Nederlandse taalversie uiteraard in het Nederlands te worden gesteld.

⁶ Die bepaling verwijst weliswaar naar artikel 3 van de ordonnantie van 8 december 2016, maar er wordt niet uitdrukkelijk gesteld dat die bepaling “overeenkomstig” artikel 3 van de ordonnantie is.

Artikel 7

8. Het eerste lid van artikel 7 van het ontwerp heeft veeleer betrekking op de taken van de Raad, en zou beter in artikel 2 van het ontwerp worden opgenomen.

Artikel 10

9. In artikel 10 van het ontwerp ontbreekt de datum van inwerkingtreding van de ontworpen regeling.

Indien het niet de bedoeling is om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, bepaald bij artikel 39, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen', dient artikel 10 uit het ontwerp te worden weggelaten.

Indien het wel de bedoeling is om van de gangbare termijn van inwerkingtreding af te wijken, dienen daarvoor specifieke redenen te kunnen worden aangewezen. In dat laatste geval mag de uiteindelijk gekozen datum er niet toe leiden dat aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht wordt verleend. Bovendien dient aan de bestemmingen van de regeling voldoende tijd te worden gelaten om van de nieuwe regeling kennis te nemen en om er zich naar te richten.

*

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'article 6 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale' crée un Conseil des personnes handicapées (ci-après : CPH) en vue de consulter la société civile et comporte quelques dispositions relatives à la composition et aux missions de ce Conseil. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale est habilité à désigner les membres de ce Conseil.

Le projet d'arrêté soumis pour avis, qui porte sur les missions, la composition et le fonctionnement du CPH, pourvoit à l'exécution de l'article 6 de l'ordonnance du 8 décembre 2016.

3. Dès lors que l'article 6 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 n'habilite le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qu'à nommer les membres du CPH, cette disposition ne procure pas par elle-même un fondement juridique suffisant à la réglementation en projet qui a une portée plus large et fixe des règles relatives aux missions, à la composition et au fonctionnement du CPH.

En principe, la réglementation en projet peut toutefois trouver un fondement juridique dans l'article 8 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', combiné avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', lu en combinaison avec l'article 6 de l'ordonnance du 8 décembre 2016.

En effet, ce sont les dispositions précitées des lois spéciales qui confèrent au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le pouvoir de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des ordonnances, sans pouvoir jamais ni suspendre les ordonnances elles-mêmes ni dispenser de leur exécution.

Dans l'accomplissement de la mission que lui confèrent ces dispositions, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut étendre pas plus qu'il ne peut restreindre la portée de l'ordonnance précitée, mais il lui appartient de dégager du principe de ces dispositions et de leur économie générale les conséquences qui en dérivent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit ¹.

Il s'ensuit que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale reste dans les limites de sa compétence lorsqu'il intervient de sa propre initiative en adoptant des mesures

¹ C.E., n° 69.975, 3 décembre 1997, ASBL Confédération nationale de la construction, et consorts. Voir aussi, en ce qui concerne le pendant fédéral à l'article 108 de la Constitution, notamment Cass. 18 novembre 1924, *Pas.* 1925, I, p. 25; Cass. 27 février 1990, *Arr.Cass.* 1989-1990, p. 848.

normatives en exécution de l'ordonnance, afin de réaliser le but que le législateur régional bruxellois poursuit. Dans la mesure où il s'abstient à cet égard d'étendre ou de restreindre la portée de l'ordonnance, il est donc libre de choisir, dans le silence de l'ordonnance, les moyens qui peuvent conduire à ce résultat.

Il revient au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale de réaliser, lors de la mise en œuvre de l'ordonnance, les objectifs poursuivis par le législateur régional bruxellois. À cet égard, il ne peut toutefois aller à l'encontre des principes qui ont été fixés dans l'ordonnance même.

4. Sur ce point, un certain nombre de problèmes se posent tant en ce qui concerne les missions et la composition que le fonctionnement du CPH.

En ce qui concerne les missions du CPH, force est de constater que l'article 6, §§ 5 et 6, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 dispose que, d'une part, le Conseil est invité à formuler un avis au début de la législature, à mi-législature et en fin de législature en ce qui concerne les objectifs stratégiques du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et leurs résultats tels qu'ils sont décrits à l'article 3 de l'ordonnance concernée et, d'autre part, l'avis du Conseil peut toujours être sollicité par chaque ministre ou secrétaire d'État.

Il ne ressort toutefois pas de ces dispositions que le Conseil peut donner un avis de sa propre initiative comme semble le suggérer l'article 2, §§ 1^{er} et 2, du projet. Le fait qu'au cours des travaux préparatoires, plus particulièrement lors de la discussion en commission², le contraire a été prétendu, ne l'emporte pas sur le texte clair de l'article 6, §§ 5 et 6, de l'ordonnance précitée.

D'une manière générale, en formulant la mission générale et les missions du Conseil, l'article 2, §§ 1^{er} et 2, du projet étend la portée de l'article 6, §§ 5 et 6, de l'ordonnance du 8 décembre 2016. Ces dispositions en projet ne peuvent donc pas être réputées trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution.

L'article 4 du projet règle la composition du CPH, au sein duquel les membres du conseil consultatif « Aide aux personnes et Santé » de la Commission communautaire française, les membres du conseil consultatif « Santé et Aide aux personnes » de la Commission communautaire commune et les membres du conseil consultatif « Welzijn » de la Commission communautaire flamande sont membres effectifs du Conseil.

Cette disposition ne peut trouver de fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution. En effet, elle étend la portée de l'article 6, § 4, de l'ordonnance du 8 décembre 2016, qui prévoit que les membres des communautés concernées sont simplement invités (« uitgenodigd »).

² En effet, le secrétaire d'État compétent a déclaré ce qui suit : « La secrétaire d'État répond par l'affirmative. Le conseil pourra rendre des avis. Les arrêtés ministériels le préciseront. » (cf. Rapport (SUSSKIND) au nom de la commission des Finances et des Affaires générales sur le projet d'ordonnance 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Brux.Cap., 2016-17, n° A-385/2, p. 13).

Il convient de lire la disposition énoncée à l'article 6, § 4, de cette ordonnance au regard du principe de l'autonomie respective de l'État fédéral, des régions et des communautés, qui s'oppose à ce que l'une de ces autorités prévoie la participation obligatoire d'une instance relevant d'une autre autorité (en l'occurrence les communautés) dans la composition des organes qu'elle institue. Elle se fonde sur une représentation facultative. Une telle représentation facultative n'est conforme au principe de l'autonomie respective que si l'organe consultatif régional, qui comprend de manière facultative les représentants de la commission communautaire, conserve son caractère d'institution régionale, ce qui exclut que cette institution soit composée totalement ou essentiellement de représentants des entités fédérées ou que ces représentants y jouent un rôle prépondérant.

Tel est précisément le cas en l'espèce, de sorte que la réglementation en projet ne peut pas être réputée trouver un fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution. Le fait qu'au cours des travaux préparatoires, plus particulièrement lors de la discussion en commission³, on a considéré que le Conseil serait composé de 10 membres dont, chaque fois, trois membres issus d'un conseil consultatif des commissions communautaires et un membre d'Unia, n'y change rien. Le texte de l'article 6, § 4, de l'ordonnance du 8 décembre 2016 peut en effet s'interpréter conformément à la Constitution et rien n'indique dans l'exposé des motifs du projet d'ordonnance que le CPH se composerait exclusivement de membres effectifs des conseils consultatifs concernés.

Le principe de l'autonomie respective ne s'oppose pas à ce qu'une disposition soit conçue en ce sens que les membres d'un conseil consultatif ne doivent pas être considérés comme des représentants des conseils consultatifs des commissions communautaires mais bien comme des membres à part entière, étant entendu que la qualité de membre du conseil consultatif des commissions communautaires est seulement imposée comme condition de nomination et que les membres visés n'interviennent pas en tant que représentants des entités visées ou des institutions consultatives qui en dépendent.

Pareille lecture ne peut toutefois pas se concilier avec l'article 6, § 4, de l'ordonnance précitée qui fait plutôt état d'une représentation facultative.

Il s'ensuit que la composition en projet du CPH ne repose sur un fondement juridique que si les membres concernés sont présentés de manière facultative par les conseils consultatifs des commissions communautaires et que s'ils ne jouent pas de rôle prépondérant dans le CPH.

³ Rapport (SUSSKIND) au nom de la commission des Finances et des Affaires générales sur le projet d'ordonnance 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale', *Doc. parl.*, Parl. Brux.-Cap., 2016-17, n° A-385/2, p. 5 : « Le conseil est composé de 10 membres, 3 membres du conseil consultatif des Commissions communautaires. Ceci afin de permettre que les organisations représentatives des personnes handicapées qui siègent déjà au sein de conseils consultatifs puissent se retrouver dans ce conseil pour émettre des avis au niveau régional. Un représentant d'UNIA renforcera ce conseil ».

Ensuite, le secrétaire d'État compétent a déclaré : « Qui siège au conseil ? Chaque fois trois personnes désignées par le conseil consultatif de la Commission communautaire française, de la Commission communautaire commune et de la Vlaamse Gemeenschapscommissie, plus un représentant d'UNIA » (*Doc. parl.*, Parl. Brux.Cap., 2016-17, n° A-385/2, p. 12).

En ce qui concerne le fonctionnement du Conseil, il peut être admis que le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'étend ni ne restreint la portée de l'article 6 de l'ordonnance du 8 décembre 2016, dès lors que, d'une part, l'article 6 de l'ordonnance reste muet sur le fonctionnement, une large marge de manœuvre étant ainsi laissée au Gouvernement pour fixer les modalités de fonctionnement du Conseil, et, d'autre part, les articles 5 à 8 du projet fixent des règles de fonctionnement qui sont logiquement et raisonnablement nécessaires pour garantir le bon fonctionnement du Conseil. Il semble dès lors que les règles de fonctionnement du CPH puissent s'inscrire dans le pouvoir général d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

5. Il résulte de ce qui précède que le projet ne peut se concrétiser qu'après que les chapitres 2 et 3 du projet auront été remaniés en profondeur en vue de l'application du pouvoir général d'exécution, ou après que (l'article 6 de) l'ordonnance du 8 décembre 2016 aura été complété de telle sorte qu'un fondement juridique clair soit créé en vue de régler les missions et la composition du CPH, comme l'envisage le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

EXAMEN DU TEXTE

Observations générales

6. La formulation de diverses dispositions du projet d'arrêté soumis pour avis doit être adaptée du point de vue de la légistique.

Le Conseil d'État s'abstient toutefois d'apporter les corrections nécessaires en matière de légistique dans chaque article du projet qui le requiert.

Plus généralement, on rappellera, en lieu et place, un certain nombre de règles de légistique qui ont été négligées dans bon nombre de dispositions du projet. À cet égard, certains articles du projet sont cités à titre d'exemple. La mention de ces articles n'est dans ce cas toutefois pas exhaustive, ce qui implique que les auteurs du projet devront éventuellement encore adapter d'autres dispositions de celui-ci aux règles de légistique que le Conseil d'État estime devoir rappeler et qui – faut-il le souligner – visent à élaborer une réglementation claire, favorable à la sécurité juridique.

Il s'agit notamment des directives suivantes.

- Il faut donner au texte un intitulé clair, précis, complet et concis⁴. L'intitulé du projet à l'examen manque de précision et de clarté; il faut indiquer clairement que le projet porte sur le Conseil des personnes handicapées.

L'intitulé pourrait être rédigé avec plus de précision comme suit :

« Projet d'arrêté portant exécution de l'article 6 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Région de Bruxelles-Capitale, en ce qui concerne les missions, la composition et le fonctionnement du Conseil des personnes handicapées ».

- L'insertion de définitions n'a de sens que lorsqu'il faut donner aux notions un contenu spécifique qui s'écarte de la signification qu'elles ont dans le langage courant ou dans la branche de droit concernée. En outre, il n'est guère judicieux de reproduire dans un arrêté d'exécution des définitions figurant dans l'ordonnance qui est mise en œuvre.

Les définitions données à l'article 1^{er}, 4°, 5°, 6° et 7°, du projet figurent déjà dans l'article 2 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 et peuvent dès lors être omises.

- Lorsqu'un article est divisé en paragraphes, il faut veiller à ce que tous les éléments de cet article se trouvent dans un paragraphe⁵.

Tel n'est pas le cas des articles 2 et 4 du projet ; il convient d'y remédier.

- Il convient de vérifier en profondeur le texte du projet du point de vue de la correction de la langue. Ainsi, les textes français et néerlandais ne concordent pas en de nombreux endroits et la qualité des textes français et néerlandais laisse parfois à désirer. Le Conseil d'État doit également constater que plusieurs dispositions du projet ne sont pas rédigées avec le soin ou la précision requis, ce à quoi il convient de remédier.

On peut relever à titre d'exemples ce qui suit :

• à l'article 1^{er}, 3°, il y a lieu de reproduire correctement l'intitulé néerlandais de l'ordonnance du 8 décembre 2016;

• à l'article 2, § 4, il y a lieu d'ajouter dans le texte néerlandais les mots « onder meer » ou de supprimer dans le texte français le mot « notamment » ;

• à l'article 2, § 4, 1°, il y a lieu d'insérer dans le texte néerlandais les mots « formuleren » et « alle ».

• à l'article 4, § 6, il convient d'insérer dans le texte néerlandais le mot « leden » après le mot « plaatsvervangende »;

⁴ *Principes de technique législative – Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandations 14 à 14.3, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

⁵ *Guide de légistique*, recommandation 57.3.

• à l'article 7, § 2, il faut remplacer dans le texte néerlandais les mots « voorstellen maken » par « voorstellen doen » ou « voorstellen formuleren ».

- Des dispositions qui ne font que rappeler une norme supérieure, en la reproduisant ou en la paraphasant, n'ont en principe pas leur place dans des règles d'exécution, notamment parce que la nature juridique des dispositions reproduites pourrait en devenir incertaine et que cela donne erronément à penser que l'autorité qui reproduit les règles peut les modifier. Pareille méthode ne peut se justifier que si la bonne compréhension du régime en projet exige que des dispositions d'une norme supérieure soient reproduites, et seulement à condition que l'origine des règles concernées soit précisée (par la mention « conformément à l'article ... de l'ordonnance du ... ») et que la reproduction soit correcte et littérale afin de ne pas créer de confusion quant à leur portée exacte.

Il convient soit d'omettre l'article 2, alinéa 1^{er}, l'article 2, § 3⁶, et l'article 4, §§ 1^{er} à 4, du projet soit de les rendre conformes au procédé reproduit ci-dessus.

Préambule

7. Il convient d'insérer dans le préambule un nouveau premier alinéa faisant référence au pouvoir général d'exécution qui est conféré au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', rendu applicable à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 8, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

Les trois premiers alinéas actuels du préambule doivent être mis en conformité avec l'observation formulée au point 3 à propos du fondement juridique.

Il y a lieu, dès lors, d'ajouter à l'actuel premier alinéa, une référence à l'article 6 de l'ordonnance du 8 décembre 2016. Il faut supprimer les références aux dispositions figurant aux actuels deuxième et troisième alinéas, qui ne procurent pas de fondement juridique au projet, qui ne sont pas non plus modifiées par celui-ci et auxquelles il n'est de surcroît pas nécessaire de faire référence pour bien comprendre la réglementation en projet.

On remplacera l'actuel cinquième alinéa du préambule par la reproduction de la procédure consultative correcte qui a été suivie.

Il y a lieu de mentionner l'accord budgétaire dans le préambule.

Le considérant doit bien entendu être rédigé en néerlandais dans la version linguistique néerlandaise.

⁶ Cette disposition fait certes référence à l'article 3 de l'ordonnance du 8 décembre 2016 mais il n'y est pas mentionné explicitement que cette disposition est « conforme à » l'article 3 de l'ordonnance.

Article 7

8. L'alinéa 1^{er} de l'article 7 du projet ayant plutôt trait aux missions du Conseil, il serait préférable de l'insérer dans l'article 2 du projet.

Article 10

9. À l'article 10 du projet, la date d'entrée en vigueur de la réglementation en projet fait défaut.

Si l'intention n'est pas de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur il faudra pouvoir indiquer des arrêts, fixé par l'article 39, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', il faudra omettre l'article 10 du projet.

Si l'intention est effectivement de déroger au délai usuel d'entrée en vigueur, il faudra pouvoir indiquer des motifs spécifiques à cet effet. Dans ce dernier cas, la date choisie en définitive ne peut pas conduire à attribuer un effet rétroactif à la réglementation en projet. Par ailleurs, il faut laisser assez de temps aux destinataires de l'arrêté pour prendre connaissance des nouvelles règles et s'y conformer.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME