



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.262/VR
van 16 juni 2023

avis 73.262/VR
du 16 juin 2023

over

sur

een voorontwerp van
gezamenlijk decreet en
ordonnantie van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie en
van de Franse
Gemeenschapscommissie 'met
betrekking tot de goedkeuring
en de uitvoering van het
Brussels Geïntegreerd
Welzijns- en Gezondheidsplan'

un avant-projet de décret et
ordonnance conjoints de la
Commission communautaire
française et de la Commission
communautaire commune
'relatif à l'adoption et à la mise
en œuvre du plan social santé
intégré bruxellois'

Op 15 maart 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor Welzijn en Gezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen*, een advies te verstrekken over een voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie ‘met betrekking tot de goedkeuring en de uitvoering van het Brussels Geïntegreerd Welzijns- en Gezondheidsplan’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 25 mei 2023. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Martine BAGUET, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON, Christian BEHRENDT, Jacques ENGLEBERT en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS en Charles-Henri VAN HOVE, griffiers.

De verslagen zijn uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur en Pauline LAGASSE, auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 juni 2023.

*

* 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 15 mars 2023, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge de l'Action sociale et de la Santé à communiquer un avis dans un délai de trente jours, prorogé à quarante-cinq jours ^{*}, sur un avant-projet de décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune 'relatif à l'adoption et à la mise en œuvre du plan social santé intégré bruxellois'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 25 mai 2023. Les chambres réunies étaient composées de Marnix VAN DAMME, président de chambre, président et Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER, Bernard BLERO, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON, Christian BEHRENDT, Jacques ENGLEBERT et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS et Charles-Henri VAN HOVE, greffiers.

Les rapports ont été présentés par Rein THIELEMANS, premier auditeur et Pauline LAGASSE, auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juin 2023.

*

^{*} 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.

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

1. Het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie strekt ertoe een regeling uit te werken voor het goedkeuren van het “Geïntegreerd Welzijns- en Gezondheidsplan” (GWGP) door het college van de Franse Gemeenschapscommissie en het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, alsook de procedures te bepalen voor de uitvoering van het GWGP. Het GWGP, aldus de definitie in artikel 2, 4°, van het voorontwerp, bestaat uit een referentiekader, een gezamenlijk operationeel plan, het eigen operationeel plan van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het eigen operationeel plan van de Franse Gemeenschapscommissie.

DRAAGWIJDTE VAN HET ONDERZOEK

2. Over een eerdere versie van het voorontwerp werd op 27 oktober 2022 advies 71.902/VR uitgebracht. Het voorontwerp werd aangepast ingevolge deze adviezen en de redactie ervan werd verduidelijkt.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die al eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen.

In casu werden in het advies 71.902/VR fundamentele opmerkingen gemaakt en werd besloten:

“14. De Raad van State moet vaststellen dat de stellers van het voorontwerp zich zullen moeten buigen over de hierboven geuite wezenlijke bezwaren. In het licht hiervan ziet de Raad af van verder onderzoek van het voorontwerp.”

Bijgevolg worden in dit advies geen opmerkingen meer gemaakt m.b.t. de aanpassingen die het voorontwerp onderging als gevolg van advies 71.902/VR. Wel wordt thans het verdere onderzoek van de gehele tekst van het voorontwerp doorgevoerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

3. In de memorie van toelichting staat het volgende:

“De FGC en de GGC zullen in onderling overleg beslissen welke maatregelen ze gezamenlijk willen nemen en dus in het gezamenlijk operationeel plan willen opnemen, zoals bijvoorbeeld de maatregelen in verband met de programmering van de

gezondheidszorg en bijstand aan personen. Het gezamenlijk operationeel plan is een regelgevende tekst.

(...)

Het eigen operationeel plan is een samenvattend document van informatieve aard.

(...)

Alle door de GGC en de FGC afzonderlijk genomen maatregelen mogen dus niet in strijd zijn met het referentiekader van het GWGP. Het GWGP is immers een vorm van verbintenis van de GGC ten aanzien van de FGC en vice versa om haar beleid in overeenstemming met het GWGP uit te voeren.”

Gevraagd of het GWGP, het Rapport inzake armoede en sociale en gezondheidsongelijkheden en het Brussels Plan armoedebestrijding en bestrijding van sociale en gezondheidsongelijkheden al dan niet een normatieve draagwijdte hebben, verduidelijkt de gemachtigde van de leden van de Colleges:

“(…) les différentes composantes du PSSI n’ont pas de visée normative mais constituent des plans dont l’exécution pourrait nécessiter des modifications ultérieures sur le plan législatif et réglementaire.”

Wat betreft het “rapport inzake armoede en sociale en gezondheidsongelijkheden”, vermeld in artikel 12 van het voorontwerp, gaat het volgens de gemachtigde om “un document informatif et descriptif. Les mesures visées à l’art. 16§2 sont celles qui sont prises par d’autres entités dans un autre cadre”. Zo ook heeft het Brussels Plan armoedebestrijding en bestrijding van sociale en gezondheidsongelijkheden, vermeld in artikel 16, § 2, van het voorontwerp, in de woorden van de gemachtigde geen “portée normative”.

Dit advies wordt gegeven op basis van die bevestiging dat geen van beide componenten van het GWGP een normatieve draagwijdte heeft.

4. Bij het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie wordt het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn – dat onder de diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie valt ¹– belast met opdrachten in het kader van de tenuitvoerlegging van het GWGP (artikelen 8, § 3, eerste lid, c), 11 en 12, eerste lid).

Zo ook wordt in artikel 17 van het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie bepaald dat de diensten erkend op basis van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 18 februari 2016 ‘betreffende de gezondheidspromotie’ en de diensten van het College van de Franse Gemeenschapscommissie die bevoegd zijn op het gebied van gezondheidsbevordering hun expertise ter beschikking stellen van de diensten die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen.

Door middel van een gezamenlijk decreet en ordonnantie kunnen de betrokken overheden niet alleen beslissen om een gemeenschappelijke instelling op te richten maar kunnen

¹ Artikel 4, 6°, van het besluit van het Verenigd College van 5 juni 2008 ‘houdende het administratief statuut en de bezoldigingsregeling van de ambtenaren en stagiairs van de Diensten van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel Hoofdstad’.

ze er ook voor opteren een beroep te doen op de diensten en instellingen van één van die overheden in het kader van de gezamenlijke uitoefening van de eigen bevoegdheden. Er wordt evenwel aan herinnerd dat de partijen er in dat geval op toe moeten zien dat elk van de betrokken partijen bijdraagt aan de financiële lasten van die diensten en instellingen, in verhouding tot de tenuitvoerlegging van haar materiële bevoegdheden die door het voorontwerp van gezamenlijk decreet en ordonnantie concrete gestalte krijgt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Opschrift

5. Gelet op artikel 92bis/1, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dient in het opschrift de benaming van alle entiteiten die het gezamenlijk decreet en ordonnantie goedkeuren te worden vermeld.

Er dient dus te worden geschreven “Gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ...”.

Artikel 2

6. In artikel 2, 5°, van het voorontwerp wordt bepaald dat het referentiekader een gemeenschappelijk referentiekader vormt voor de Brusselse actoren die actief zijn op het vlak van welzijn en gezondheid.

Gevraagd wat wordt bedoeld met “de Brusselse actoren die actief zijn op het vlak van welzijn en gezondheid”, geeft de gemachtigde volgende toelichting:

“Le référentiel a pour vocation de donner le cadre de la vision de la politique social santé de la Cocom et de la Cocof. Mais l’objectif étant que le PSSI prenne en considération, autant que possible, toutes les politiques social santé menées sur le sol bruxellois, l’intention est que le référentiel constitue le cadre de référence pour l’ensemble des acteurs social santé bruxellois, indépendamment de leur appartenance institutionnelle.”

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie zijn niet bevoegd om een referentiekader aan te nemen, zelfs al is het niet-regelgevend (zie opmerking *sub* 3), dat zou gelden voor alle actoren die actief zijn op het vlak van welzijn en gezondheid binnen het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, dus met inbegrip van de actoren die ressorteren onder andere overheden die ook bevoegdheden inzake gezondheid en welzijn uitoefenen binnen dat taalgebied of die daarbinnen bevoegdheden uitoefenen die een weerslag kunnen hebben op de gezondheid en het welzijn (zoals dat het geval is met het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, zie verder *sub* 13).

De bepaling moet bevoegdheidsconform gelezen worden, zodat ze enkel betrekking heeft op actoren die ressorteren onder de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie. Overigens maakt het referentiekader deel uit van het GWGP, dat luidens artikel 3 van het voorontwerp enkel betrekking heeft op het gezondheidsbeleid en het

beleid van bijstand aan personen dat onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie valt.

Artikel 3

7. In artikel 3 van het voorontwerp worden enkel de aangelegenheden bedoeld in artikel 5, § 1, II, 3° en 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 uitgezonderd en niet alle aangelegenheden die luidens artikel 3, 6° en 7°, van het bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014² en artikel 3, 6° en 7°, van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014³ uitgezonderd zijn van de bevoegdheid van de Franse Gemeenschapscommissie.

De gemachtigde antwoordt :

“La Cocof ne s’est en effet pas vu attribuer les matières visées aux articles 3, 6° et 7° du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 ‘relatif au transfert de l’exercice des compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’. Ces matières ne sont dès lors jamais entrées dans son champ de compétences. Nous ne les avons donc pas incluses de [...] manière explicite. Cette précision peut toutefois apparaître au sein de l’exposé des motifs si vous l’estimez nécessaire. L’exception visant l’article 5, § 1^{er}, II, 3° et 4° est quant à elle d’un autre ordre. En effet, ces matières relèvent bien du champ de compétence des institutions concernées. L’exclusion de ces matières, n’étant pas automatique mais issue d’un choix politique, nécessite d’être précisée.”

Omwille van de duidelijkheid zouden de aangelegenheden vervat in artikel 5, § 1, I en II, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarvoor de Franse Gemeenschapscommissie niet bevoegd is, best ook uitdrukkelijk worden uitgezonderd. Dit is des te meer het geval daar er in de artikelen 8, § 3, 9, § 1, d), en § 2), en 10, § 1, derde lid, verwezen wordt naar de in artikel 3 bedoelde aangelegenheden.

Artikel 4

8. In artikel 4, § 1, 4), van het voorontwerp schrijve men in de Nederlandse tekst “in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad” i.p.v. “in het Gewest”, zoals in de Franse tekst.

9. Aan de gemachtigde werd gevraagd welke entiteiten worden bedoeld in artikel 4, § 1, 4), van het voorontwerp met de woorden “de entiteiten die bevoegd zijn voor welzijn en gezondheid in het Gewest (lees: in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad)” en het welzijns- en gezondheidsbeleid van welke entiteiten wordt bedoeld in artikel 4, § 1, 5), van het voorontwerp.

² Bijzonder decreet van de Franse Gemeenschap van 3 april 2014 ‘betreffende de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap waarvan de uitoefening naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie wordt overgedragen’.

³ Decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 ‘betreffende de overdracht van de uitoefening van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie’.

De gemachtigde antwoordt :

“L’intention est de renforcer l’harmonisation des politiques social santé au niveau bruxellois. Cela se passe à deux niveaux différents. Le premier niveau est celui des politiques Cocof-Cocom pour lequel un plan commun doit être adopté et un suivi des politiques de ces deux institutions doivent obligatoirement être instauré. Le second niveau vise à prendre en considération la politique des autres entités compétentes sur le sol bruxellois lors de l’élaboration des politiques de la Cocom et de la Cocof. En d’autres termes, ce n’est pas parce que ces autres entités ne sont pas partie au présent DOC que les politiques de la Cocom et de la Cocof peuvent en faire abstraction. Les points 4) et 5) visent dès lors à imposer à la Cocom et à la Cocof la prise en considération de l’ensemble des politiques social-santé sur le sol bruxellois afin d’élaborer leur propre politique. Cela ressort notamment des articles 8, §4 et 9, §2. Les entités visées sont donc la COCOF, la COCOM et la VGC si cette dernière le souhaite puisqu’elle est invitée aux différentes instances. Pour les autres entités, d’autres modes de coopération sont envisagés et sont actuellement en cours de discussion. C’est le cas de la VG et de la Communauté française avec lesquelles des accords de coopération sont en cours de rédaction.”

Het verdient aanbeveling die preciseringen in de memorie van toelichting op te nemen.

Artikel 6

10. Uit hoofdstuk 4 van het voorontwerp volgt dat, in principe, heel het GWGP geëvalueerd wordt, met inbegrip van de eigen operationele plannen. Artikel 6 moet bijgevolg aldus herzien worden dat de samenhang in het dispositief gewaarborgd wordt.

Artikel 8

11. Artikel 8, § 2, van het voorontwerp bepaalt dat de Colleges de werkingsregels van het stuurcomité vaststellen.

Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat de Colleges de werkingsregels van het stuurcomité vaststellen bij “un arrêté réglementaire conjoint”.

Artikel 92bis/1, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt:

“Onverminderd de mogelijkheid waarover de regeringen beschikken om de gezamenlijke decreten afzonderlijk elk voor zich uit te voeren, kan een gezamenlijk decreet erin voorzien dat de uitvoering ervan geheel of gedeeltelijk wordt verzekerd door gezamenlijke uitvoeringsbesluiten.

Deze gezamenlijke uitvoeringsbesluiten worden aangenomen door elk van de betrokken Regeringen, nadat ze overeenstemming hebben bereikt over hun inhoud. Ze hebben als opschrift ‘gezamenlijk uitvoeringsbesluit’ gevolgd door de naam van de betrokken Regeringen en het opschrift van de decreten die ze uitvoeren.”

Het voorontwerp dient bijgevolg uitdrukkelijk te bepalen dat de Colleges de werkingsregels van het stuurcomité vaststellen bij gezamenlijk uitvoeringsbesluit.

Artikel 9

12. In artikel 9, eerste lid, e), van het voorontwerp wordt volgens de gemachtigde met de woorden “het welzijns- en gezondheidsbeleid van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering” “par exemple [les politiques] en matière de logement, d’emploi, d’environnement, de mobilité, autant de déterminants qui ont un impact sur la santé et le bien être des personnes” bedoeld.

Teneinde aan te geven welke beleidslijnen bedoeld worden, moet het dispositief verduidelijkt worden door melding te maken van “het welzijns- en gezondheidsbeleid, of elk beleid dat een weerslag heeft op het welzijn en de gezondheid, van de regeringen (...)”.

13. De Nederlandse en de Franse tekst van artikel 9, eerste lid, e), van het voorontwerp stemmen niet volledig overeen. In de Franse tekst wordt verwezen naar het beleid “des gouvernements”, terwijl in de Nederlandse tekst enkel de Brusselse Hoofdstedelijke Regering wordt vermeld.

Aangezien het bedoelde beleid niet enkel het beleid van de respectieve regeringen betreft (en de Vlaamse Gemeenschapscommissie overigens geen regering heeft), wordt er beter gesproken over de afstemming met het gezondheids- en welzijnsbeleid van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap, zowel in het Nederlands als in het Frans.

Artikel 10

14. Artikel 10, § 1, tweede lid, d), van het voorontwerp bepaalt dat het adviesorgaan inzonderheid bestaat uit “vertegenwoordigers” van “de academische of universitaire onderzoekscentra”.

Het beginsel van de wederzijdse autonomie van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten, met inbegrip van de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, staat eraan in de weg dat één van deze overheden bij het samenstellen van de (advies)organen die zij opricht, voorziet in de verplichte medewerking van een instantie die onder een ander bevoegdheidsniveau ressorteert. Het voorontwerp schendt dat beginsel omdat daarin bepaald wordt dat het adviesorgaan verplicht bestaat uit “vertegenwoordigers” van academische of universitaire onderzoekscentra (waarvan de organisatie onder de bevoegdheid van de gemeenschappen valt).

Een dergelijke verplichte medewerking kan alleen vooropgesteld worden met inachtneming van één van de samenwerkingsvormen waarin te dien einde wordt voorzien in titel IV^{bis} van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In casu zou toepassing gemaakt kunnen worden van artikel 92^{ter}, tweede lid,⁴ van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor wat betreft de vertegenwoordiging van de door de

⁴ Die bepaling is van toepassing op het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie krachtens artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse Instellingen’ en is van toepassing op het College van de Franse Gemeenschapscommissie handelend in het kader van de bevoegdheden

gemeenschappen georganiseerde academische en universitaire onderzoekscentra die geen andere rechtspersoonlijkheid bezitten dan die van de gemeenschap waaronder ze ressorteren. Daaruit zou volgen dat de bedoelde vertegenwoordigers aangewezen zouden moeten worden bij een besluit van de Colleges, vastgesteld met de akkoordbevinding van de regeringen van de betrokken gemeenschappen. Voor de vertegenwoordigers van de academische en universitaire onderzoekscentra, die door de gemeenschappen georganiseerd worden maar die wel een eigen rechtspersoonlijkheid bezitten, is daarentegen een samenwerkingsakkoord vereist, in de zin van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De afdeling Wetgeving heeft immers reeds gesteld⁵ dat artikel 92*ter* alleen betrekking heeft op de vertegenwoordiging van de gemeenschappen als zodanig en niet van instellingen die ervan afhangen, en die een eigen rechtspersoonlijkheid bezitten.

De voorgaande opmerkingen met betrekking tot de vertegenwoordigers van de onderzoekscentra van de academische en universitaire instellingen in het adviesorgaan zijn ingegeven door de vaststelling dat artikel 10 van het voorontwerp de indruk wekt dat de leden die tot die onderzoekscentra behoren, beschouwd zouden moeten worden als vertegenwoordigers van de universitaire en academische instellingen waarvan ze afhangen. Het zou helemaal anders zijn indien die personen niet beschouwd werden als vertegenwoordigers van hun instellingen, maar wel als leden als zodanig.⁶ Er zou bijvoorbeeld bepaald kunnen worden dat de betrokken leden behoren tot het academisch of onderzoekspersoneel van de universitaire en academische instellingen en aangewezen worden bij een gezamenlijk besluit, zonder te preciseren dat ze handelen in de hoedanigheid van vertegenwoordigers van de instellingen waarbinnen ze academische of onderzoeksfuncties uitoefenen. Een aldus geherformuleerde bepaling zou, wat de betrokken leden betreft, geen afbreuk doen aan het beginsel van de autonomie van de entiteiten waaronder die instellingen ressorteren.⁷

Indien die bepaling niet aldus geherformuleerd wordt, kan een dergelijke vertegenwoordiging, in het licht van het beginsel van de autonomie van de voornoemde entiteiten, alleen aanvaard worden op voorwaarde dat die vertegenwoordiging louter facultatief is, wat niet alleen veronderstelt dat het lid van de betrokken entiteit niet over een beslissende stem beschikt maar eveneens dat vermeld wordt dat de omstandigheid dat geen vertegenwoordiger voorgedragen is of dat de vertegenwoordiger niet deelneemt aan de

waarover het beschikt op basis van de artikelen 128 en 138 van de Grondwet krachtens artikel 4 van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 4 april 2014 'betreffende de overdracht van de uitoefening van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap naar het Waalse Gewest en de Franse Gemeenschapscommissie'.

⁵ Zie advies 32.166/2/V van 12 september 2001 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 maart 2002 houdende wijziging van de wet van 21 maart 1991 betreffende de hervorming van sommige economische overheidsbedrijven, *Parl.St.* Kamer 2000-01, nr. 1422/1, 33 en 34.

⁶ Zie advies 39.847/VR-39.848/VR van 8 februari 2006 over een voorstel van wet 'tot oprichting van een Federale Adviesraad voor Senioren' en een voorstel van wet 'tot oprichting van een Federale Adviesraad voor de sector van de senioren', *Parl.St.* Senaat 2005-06 nr. 3-1027/3, 4 en advies 47.567/VR van 12 en 19 januari 2010 over een voorontwerp (titel VIII - Wetenschapsbeleid) dat geleid heeft tot de wet van 28 april 2010 'houdende diverse bepalingen', *Parl.St.* Kamer 2009-10, nrs. 52-2423/1 en 52-2424/1, 154-155.

⁷ Advies 49.794/VR/3 van 28 juni 2011 over een voorstel dat geleid heeft tot de wet van 23 mei 2013 'tot regeling van de vereiste kwalificaties om ingrepen van niet-heelkundige esthetische geneeskunde en esthetische heelkunde uit te voeren en tot regeling van de reclame en informatie betreffende die ingrepen'. Zie eveneens advies 59.592/2 van 18 juli 2016 over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van het Waals Gewest van 16 februari 2017 'houdende wijziging van het decreet van 6 november 2008 houdende rationalisatie van de adviesverlenende functie'.

vergaderingen van het adviesorgaan, geen weerslag heeft op de werking van dat orgaan, noch op de geldigheid van de handelingen die het stelt.⁸

Artikel 14

15. In artikel 14, 2, van het voorontwerp schrijve men: “een thematisch onderzoeksrapport bij het opstellen waarvan verenigingen voor armoedebestrijding en burgers in armoede worden betrokken”.

Artikel 16

16. Het Brussels Plan armoedebestrijding en bestrijding van sociale en gezondheidsongelijkheden bevat niet enkel maatregelen die de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie zich voornemen om te realiseren, maar ook de maatregelen “die aangenomen zijn om armoede en sociale en gezondheidsongelijkheden te bestrijden” door de andere overheden.

Zelfs al hebben het plan noch het GWGP normatieve waarde, toch kunnen de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie geen “Brussels Plan” maken met maatregelen van alle bevoegde overheden.

Door de benaming “Brussels Plan armoedebestrijding” en door het feit dat dit document bij het GWGP gevoegd wordt, ontstaat immers de indruk dat die maatregelen, die op eenzijdige wijze aangenomen zijn door de onderscheiden bevoegde overheden, het resultaat zouden zijn van samenwerking of van gezamenlijke actie met het oog op het uitwerken van een “plan”, hetgeen niet het geval is en ook niet onder de bevoegdheden valt van de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie op zich. Het staat de steller van het voorontwerp uiteraard vrij zich ertoe te verplichten informatie te verstrekken, maar het document dat daarvan het resultaat is, moet evenwel een naam krijgen die in overeenstemming is met de strekking ervan.

Artikel 17

17. Artikel 17 van het voorontwerp verwijst naar “de op basis van het decreet van 18 februari 2016 betreffende gezondheidspromotie erkende diensten”. Volgens de gemachtigde worden hiermee de diensten bedoeld in “titel 4, artikel 6” van het decreet van de Franse Gemeenschapscommissie van 18 februari 2016. Deze diensten worden overeenkomstig dit decreet niet erkend (“agrées”) maar aangewezen (“désignés”). De tekst moet worden aangepast.

Er zijn bovendien nog andere diensten die in dat decreet worden aangewezen. Er dient dus bepaald te worden welke diensten, bedoeld in welke artikelen van het decreet, precies worden beoogd.

⁸ Zie in die zin advies 49.794/VR/3.

Artikel 20

18. In de laatste zin van artikel 20 van het voorontwerp wordt verwezen naar “het eerste lid”. Dit moet worden verbeterd aangezien het artikel geen leden telt.

Artikel 21

19. Bij artikel 21, tweede lid, van het voorontwerp wordt het stuurcomité belast met de organisatie van het burgerpanel waardoor het GWGP geëvalueerd moet worden.

Gevraagd naar de draagwijdte van die delegatie, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“L’organisation du panel citoyen par le comité de pilotage n’est qu’une organisation pratique. L’intention n’est pas que le comité de pilotage détermine une procédure fixe relative à l’organisation, mais uniquement de confier au comité de pilotage la mission d’organiser d’un point de vue pratique la mise en place du panel citoyen.”

Er wordt akte genomen van het feit dat deze delegatie niet reglementair van aard is. Dit gezegd zijnde, kan niet aanvaard worden dat de regels en beginselen die aan dat burgerpanel ten grondslag liggen niet nader toegelicht worden.

Bij ontstentenis van nadere preciseringen zou de verplichting die opgelegd wordt bij artikel 21 van het voorontwerp om te steunen op een analyse door een burgerpanel (welk begrip overigens niet gedefinieerd wordt), immers volledig uitgehold kunnen worden.

Een nog fundamenteeler bewaar is bovendien dat de samenstelling van een burgerpanel noodzakelijkerwijs verwerkingen van persoonsgegevens met zich zal brengen die in het voorontwerp geregeld dienen te worden met inachtneming van het legaliteitsbeginsel dat gewaarborgd wordt door artikel 22 van de Grondwet⁹.

Ten slotte veronderstelt de samenstelling van zo’n panel dat er aan derden rechten en plichten opgelegd worden, die in het voorontwerp afgebakend dienen te worden met inachtneming van de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie.

Artikel 21, tweede lid, van het voorontwerp dient bijgevolg in het licht van deze opmerking herzien te worden.

Artikel 23

20. In de Franse tekst dient het woord “adoption” vervangen te worden door het woord “approbation”.

⁹ Zie in dat verband advies 71.651/AV van 15 juli 2022 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 2 maart 2023 'tot bepaling van de beginselen voor de loting van natuurlijke personen voor de gemengde commissies en de burgerpanels op initiatief van de Kamer van volksvertegenwoordigers', opmerking 6.

Artikel 25

21. Artikel 25 van het voorontwerp bepaalt dat de colleges het referentiekader of de eigen operationele plannen en het gezamenlijk operationeel plan kunnen herzien “binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten”:

Het is niet duidelijk wat de betekenis van deze bepaling is, aangezien het voorontwerp als dusdanig niet voorziet in het verlenen van subsidies of financiële ondersteuning.

De gemachtigde verduidelijkt:

“L’objectif est de préciser que la révision du référentiel et/ou des plans doit prendre en compte l’incidence budgétaire des décisions prises.”

Het is eigenaardig dat dit bepaald wordt bij de herziening van het referentiekader, de eigen operationele plannen of het gezamenlijk operationeel plan en niet bij de oorspronkelijke versies ervan.

Er dient voor gezorgd te worden dat het dispositief in dat verband samenhang vertoont.

Ongeacht die precisering zullen de plannen in elk geval maar gerealiseerd kunnen worden als op de algemene uitgavenbegroting in voldoende middelen voorziet voor de uitvoering van de ordonnanties (en decreten) en uitvoeringsbesluiten die nodig zullen zijn om de herziene operationele plannen te realiseren.

Slotopmerking

22. Het voorontwerp moet worden nagekeken op het juiste gebruik van paragrafen en paragraaftekens. In de artikelen 4, 9 en 11 van het voorontwerp is het beter de indeling in paragrafen achterwege te laten telkens als de paragrafen 1 en 2 elk slechts één lid tellen.

In de Nederlandse tekst van de artikelen 20 en 23 van het voorontwerp moet het paragraafteken worden weggelaten.

*

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 DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de décret et ordonnance conjoints vise à déterminer le régime d'adoption du « plan social santé intégré » (en abrégé « PSSI ») par le Collège de la Commission communautaire française et le Collège réuni de la Commission communautaire commune, ainsi qu'à déterminer les procédures de mise en œuvre du PSSI. Le PSSI, selon la définition prévue à l'article 2, 4°, de l'avant-projet, se compose d'un référentiel, d'un plan opérationnel conjoint, du plan opérationnel propre de la Commission communautaire commune et du plan opérationnel propre de la Commission communautaire française.

PORTÉE DE L'EXAMEN

2. Une version antérieure de l'avant-projet a donné lieu à l'avis n° 71.902/VR, rendu le 27 octobre 2022. L'avant-projet a été adapté à la suite de cet avis et sa rédaction a été clarifiée.

Sauf en cas de modification du contexte juridique, le Conseil d'État, section de législation, ne donne en règle générale pas de nouvel avis sur des dispositions qui ont déjà été examinées précédemment ou qui ont été modifiées à la suite d'observations formulées dans des avis antérieurs.

En l'espèce, l'avis n° 71.902/VR a formulé des observations fondamentales et a conclu :

« 14. La section de législation se doit de constater que les auteurs de l'avant-projet devront se pencher sur les objections essentielles formulées ci-dessus. Compte tenu de ce qui précède, l'examen de l'avant-projet ne sera pas poursuivi plus avant par la section de législation ».

Il s'ensuit que le présent avis ne formule plus d'observations en ce qui concerne les adaptations qu'a subies l'avant-projet à la suite de l'avis n° 71.902/VR. Il poursuit en revanche l'examen de l'ensemble du texte de l'avant-projet.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

3. L'exposé des motifs énonce :

« La Cocof et la Cocom décideront d'un commun accord les mesures qu'ils souhaitent décider conjointement et donc reprendre dans le plan opérationnel conjoint [...] comme par exemple les mesures liées à la programmation des soins de santé et de l'aide aux personnes. Le plan opérationnel conjoint est un texte de nature réglementaire.

[...]

Le plan opérationnel propre est un document de synthèse de nature informative.

[...]

L'ensemble des mesures prises séparément par la Cocom et la Cocof ne pourront donc pas entrer en contradiction avec le référentiel du PSSI. En effet le PSSI constitue une forme d'engagement de la Cocom vis-à-vis de la Cocof et inversement de mettre en œuvre sa politique conformément au prescrit du PSSI ».

À la question de savoir si le PSSI, le Rapport sur l'état de la pauvreté et des inégalités sociales et de santé et le Plan bruxellois de lutte contre la pauvreté ont ou non une portée normative, la déléguée des Membres des collègues a répondu ce qui suit :

« [...] les différentes composantes du PSSI n'ont pas de visée normative mais constituent des plans dont l'exécution pourrait nécessiter des modifications ultérieures sur le plan législatif et réglementaire ».

En ce qui concerne le « rapport sur l'état de la pauvreté et des inégalités sociales [et] de santé » mentionné à l'article 12 de l'avant-projet, il s'agit, selon la déléguée, « d'un document informatif et descriptif. Les mesures visées à l'art. 16§2 sont celles qui sont prises par d'autres entités dans un autre cadre ». De même, le Plan bruxellois de lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales et de santé mentionné à l'article 16, § 2, de l'avant-projet, « n'a pas de portée normative » selon la déléguée.

Le présent avis est rendu en se basant sur cette confirmation de l'absence de portée normative de chacune des composantes du PSSI.

4. L'avant-projet de décret et ordonnance conjoints charge l'Observatoire de la Santé et du Social – qui relève des services du Collège réuni de la Commission communautaire commune¹ – de missions dans le cadre de la mise en œuvre du PSSI (articles 8, § 3, alinéa 1^{er}, c), 11 et 12, alinéa 1^{er}).

De même, l'article 17 de l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints dispose que les services agréés sur la base du décret de la Commission communautaire française du 18 février 2016 'relatif à la promotion de la santé' et les services du Collège de la Commission

¹ Article 4, 6°, de l'arrêté du Collège réuni du 5 juin 2008 'portant le statut administratif et pécuniaire des fonctionnaires et stagiaires des Services du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale'.

communautaire française compétents en matière de promotion de la santé, mettent leur expertise à disposition des services qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune.

Par la voie d'un décret et ordonnance conjoints, les autorités concernées peuvent non seulement décider de créer une institution commune, mais elles peuvent aussi choisir de recourir aux services et institutions de l'une d'entre elles dans le cadre de l'exercice conjoint de compétences propres. Il est toutefois rappelé que dans ce cas, les parties doivent veiller à ce que chacune des parties concernées participe aux charges financières de ces services et institutions, de manière proportionnelle à la mise en œuvre de ses compétences matérielles concrétisées par l'avant-projet de décret et ordonnance conjoints.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Intitulé

5. Eu égard à l'article 92bis/1, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', l'intitulé mentionnera la dénomination de toutes les entités qui adoptent les décret et ordonnance conjoints.

On écrira dès lors « Décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune ... ».

Article 2

6. L'article 2, 5°, de l'avant-projet dispose que le référentiel constitue un cadre de référence commun aux acteurs bruxellois actifs dans le domaine du social et de la santé.

À la question de savoir ce qu'il y a lieu d'entendre par les « acteurs bruxellois actifs dans le domaine du social et de la santé », la déléguée a répondu comme suit :

« Le référentiel a pour vocation de donner le cadre de la vision de la politique social santé de la Cocom et de la Cocof. Mais l'objectif étant que le PSSI prenne en considération, autant que possible, toutes les politiques social santé menées sur le sol bruxellois, l'intention est que le référentiel constitue le cadre de référence pour l'ensemble des acteurs social santé bruxellois, indépendamment de leur appartenance institutionnelle ».

La Commission communautaire commune et la Commission communautaire française ne sont pas compétentes pour adopter un référentiel, même s'il n'a pas de portée normative (voir l'observation formulée au point 3), qui s'appliquerait à tous les acteurs actifs dans le domaine du social et de la santé dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, donc y compris aux acteurs ressortissant à d'autres autorités qui exercent aussi des compétences en matière de santé et de bien-être dans cette région linguistique ou qui y exercent des compétences susceptibles d'avoir un impact sur la santé et le bien-être (comme c'est le cas pour la Région de Bruxelles-Capitale, voir ci-après le point 13).

La disposition doit être lue conformément aux règles répartitrices de compétences, de sorte qu'elle ne concerne que les acteurs qui relèvent de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française. Par ailleurs, le référentiel fait partie du PSSI qui, selon l'article 3 de l'avant-projet, ne porte que sur la politique de la santé et de l'aide aux personnes relevant de la compétence de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française.

Article 3

7. À l'article 3 de l'avant-projet, seules les matières visées à l'article 5, § 1^{er}, II, 3° et 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 sont exceptées, et pas toutes les matières qui sont exclues de la compétence de la Commission communautaire française en vertu de l'article 3, 6° et 7°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014² et de l'article 3, 6° et 7°, du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014³.

La déléguée s'en explique comme suit :

« La Cocof ne s'est en effet pas vu attribuer les matières visées aux articles 3, 6° et 7° du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 'relatif au transfert de l'exercice des compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'. Ces matières ne sont dès lors jamais entrées dans son champ de compétences. Nous ne les avons donc pas incluses de [...] manière explicite. Cette précision peut toutefois apparaître au sein de l'exposé des motifs si vous l'estimez nécessaire. L'exception visant l'article 5, § 1^{er}, II, 3° et 4° est quant à elle d'un autre ordre. En effet, ces matières relèvent bien du champ de compétence des institutions concernées. L'exclusion de ces matières, n'étant pas automatique mais issue d'un choix politique, nécessite d'être précisée ».

Dans un souci de clarté, il serait préférable que les matières figurant à l'article 5, § 1^{er}, I et II, de la loi spéciale du 8 août 1980 pour lesquelles la Commission communautaire française n'est pas compétente, soient aussi expressément exceptées. Il en est d'autant plus ainsi que les articles 8, § 3, 9, § 1^{er}, d), et § 2), et 10, § 1^{er}, alinéa 3, font référence aux matières visées à l'article 3.

Article 4

8. À l'article 4, § 1^{er}, 4), de l'avant-projet, on écrira dans le texte néerlandais « in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad », comme dans le texte français, au lieu de « in het Gewest ».

9. Il a été demandé à la déléguée quelles sont les entités visées à l'article 4, § 1^{er}, 4), de l'avant-projet par les mots « les entités compétentes pour le social et la santé dans la région

² Décret spécial de la Communauté française 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'.

³ Décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

bilingue de Bruxelles-Capitale » et quelles sont les entités dont la politique du social et de la santé est visée à l'article 4, § 1^{er}, 5), de l'avant-projet.

La déléguée a répondu :

« L'intention est de renforcer l'harmonisation des politiques social santé au niveau bruxellois. Cela se passe à deux niveaux différents. Le premier niveau est celui des politiques Cocof-Cocom pour lequel un plan commun doit être adopté et un suivi des politiques de ces deux institutions doivent obligatoirement être instauré. Le second niveau vise à prendre en considération la politique des autres entités compétentes sur le sol bruxellois lors de l'élaboration des politiques de la Cocom et de la Cocof. En d'autres termes, ce n'est pas parce que ces autres entités ne sont pas partie au présent DOC que les politiques de la Cocom et de la Cocof peuvent en faire abstraction. Les points 4) et 5) visent dès lors à imposer à la Cocom et à la Cocof la prise en considération de l'ensemble des politiques social-santé sur le sol bruxellois afin d'élaborer leur propre politique. Cela ressort notamment des articles 8, § 4 et 9, § 2. Les entités visées sont donc la COCOF, la COCOM et la VGC si cette dernière le souhaite puisqu'elle est invitée aux différentes instances. Pour les autres entités, d'autres modes de coopération sont envisagés et sont actuellement en cours de discussion. C'est le cas de la VG et de la Communauté française avec lesquelles des accords de coopération sont en cours de rédaction ».

Ces précisions gagneraient à figurer dans l'exposé des motifs.

Article 6

10. Il résulte du chapitre 4 de l'avant-projet que, en principe, c'est l'ensemble du PSSI qui fait l'objet d'une évaluation, en ce compris les plans opérationnels propres. L'article 6 sera dès lors revu afin de garantir la cohérence du dispositif.

Article 8

11. L'article 8, § 2, de l'avant-projet dispose que les collègues fixent les modalités de fonctionnement du comité de pilotage.

D'après la déléguée, l'intention est que les collègues déterminent les règles de fonctionnement du comité de pilotage par « un arrêté réglementaire conjoint ».

L'article 92bis/1, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« Sans préjudice de la possibilité dont disposent les Gouvernements pour, chacun en ce qui le concerne, exécuter séparément les décrets conjoints, un décret conjoint peut prévoir que tout ou partie de son exécution sera assurée par des arrêtés d'exécution conjoints.

Ces arrêtés d'exécution conjoints sont adoptés par chacun des Gouvernements concernés, après qu'ils se soient accordés sur leur contenu. Ils ont pour intitulé 'arrêté d'exécution conjoint' suivi de la dénomination des Gouvernements concernés et de l'intitulé des décrets qu'ils exécutent ».

Par conséquent, l'avant-projet doit disposer explicitement que les collègues fixent les modalités de fonctionnement du comité de pilotage par arrêté d'exécution conjoint.

Article 9

12. À l'article 9, alinéa 1^{er}, e), de l'avant-projet, les mots « les politiques de bien-être et de santé des gouvernements régional bruxellois » visent, selon la déléguée, « par exemple [les politiques] en matière de logement, d'emploi, d'environnement, de mobilité, autant de déterminants qui ont un impact sur la santé et le bien être des personnes ».

Le dispositif sera clarifié, en faisant mention, pour qualifier les politiques visées, « des politiques de bien-être et de santé, ou qui ont impact sur le bien-être et la santé, des gouvernements (...) ».

13. Les textes néerlandais et français de l'article 9, alinéa 1^{er}, e), de l'avant-projet ne sont pas en tous points concordants. Le texte français vise la politique « des gouvernements », tandis que le texte néerlandais mentionne uniquement le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Étant donné que la politique visée n'est pas seulement celle des gouvernements respectifs (et que, du reste, la Commission communautaire flamande ne dispose pas d'un gouvernement), il est préférable de mentionner l'alignement sur les politiques de santé et de bien-être de la Région de Bruxelles-Capitale, de la Commission communautaire flamande, de la Communauté flamande et de la Communauté française, et ce dans les deux versions linguistiques du dispositif.

Article 10

14. L'article 10, § 1^{er}, alinéa 2, d), de l'avant-projet prévoit que l'instance d'avis est notamment composée de « représentants » des « centres de recherche académiques ou universitaires ».

Le principe de l'autonomie respective de l'État fédéral, des communautés et des régions, en ce compris la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune, s'oppose à ce que l'une de ces autorités prévoie la participation obligatoire d'une autorité relevant d'un autre niveau de pouvoir dans la composition des organes ou instances d'avis qu'elle institue. L'avant-projet méconnaît ce principe en prévoyant que l'instance d'avis sera obligatoirement composée de membres « représentant » des centres de recherches académiques ou universitaires (dont l'organisation relève de la compétence des Communautés).

Une telle représentation obligatoire ne pourrait être envisagée que moyennant le respect de l'un des mécanismes de coopération prévus à cet effet par le titre IV^{bis} de la loi spéciale du 8 août 1980.

En l'espèce, il pourrait être fait application de l'article 92ter, alinéa 2⁴, de la loi spéciale du 8 août 1980 pour ce qui concerne la représentation des centres de recherches des institutions académiques et universitaires organisées par les communautés et qui n'ont pas de personnalité juridique distincte de celle de la Communauté dont ils relèvent. Il en résulterait que la désignation des représentants concernés devrait faire l'objet d'un arrêté des collèges, adopté avec l'accord des gouvernements des communautés concernées. En revanche, pour les représentants des centres de recherches des institutions académiques et universitaires organisées par les communautés, mais qui disposent d'une personnalité juridique propre, un accord de coopération au sens de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 est requis. En effet, comme la section de législation l'a déjà relevé⁵, l'article 92ter ne concerne que la représentation des communautés en tant que telles et non d'institutions qui en relèvent et qui ont une personnalité juridique distincte.

Les observations qui précèdent concernant les représentants des centres de recherches des institutions académiques et universitaires au sein de l'instance d'avis découlent du fait que l'article 10 de l'avant-projet semble considérer les membres issus de ces centres de recherches comme des représentants des institutions universitaires et académiques dont ils dépendent. Toute autre serait la situation si ces personnes n'étaient pas considérées comme des représentants de leurs institutions mais bien comme des membres en tant que tels⁶. Il pourrait, par exemple, être prévu que les membres concernés sont issus du personnel académique ou de recherche des institutions universitaires et académiques et sont désignés par un arrêté conjoint, sans préciser qu'ils agissent en qualité de représentants des institutions au sein desquelles ils exercent des fonctions académiques ou de recherche. La disposition ainsi reformulée ne porterait pas atteinte, pour ce qui concerne les membres concernés, au principe de l'autonomie des entités dont ces institutions relèvent⁷.

À défaut, de telles représentations ne sont admissibles, au vu du principe de l'autonomie des entités précitées, qu'à la condition que cette représentation soit purement facultative, ce qui implique non seulement que le membre de l'entité concernée ne dispose pas

⁴ Cette disposition est applicable au Collège réuni de la Commission communautaire commune en vertu de l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises' et est applicable au Collège de la Commission communautaire française agissant dans le cadre des compétences qui lui sont dévolues sur la base des articles 128 et 138 de la Constitution en vertu de l'article 4 du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

⁵ Voir l'avis n° 32.166/2/V donné le 12 septembre 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 'portant modification de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques', *Doc. parl. Chambre*, 2000-2001, n° 50-1422/1, pp. 33 et 34.

⁶ Voir l'avis n° 39.847/VR-39.848/VR donné le 8 février 2006 sur une proposition de loi 'portant création d'un Conseil consultatif fédéral des seniors' et une proposition de loi 'instituant un Comité consultatif fédéral pour le secteur des seniors', *Doc. parl.*, Sénat, 2005-2006, n° 3-1027/3, p. 4 et l'avis n° 47.567/VR donné le 19 janvier 2010 sur un avant-projet (titre VIII - Politique scientifique) devenu la loi du 28 avril 2010 'portant des dispositions diverses', *Doc. parl.*, Chambre, 2009-2010, n° 52-2423/1 et 52-2424/1, pp. 154 et 155.

⁷ Avis n° 49.794/VR/3 donné le 28 juin 2011 sur une proposition devenue la loi du 23 mai 2013 'réglementant les qualifications requises pour poser des actes de médecine esthétique non chirurgicale et de chirurgie esthétique et réglementant la publicité et l'information relative à ces actes', *Doc. parl. Sénat*, 2010, n° 5-62/2. Voir également l'avis n° 59.592/2 donné le 18 juillet 2016 sur avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 16 février 2017 'modifiant le décret du 6 novembre 2008 portant rationalisation de la fonction consultative et diverses dispositions relatives à la fonction consultative' *Doc. parl. Parl. w.*, 2016-2017, n° 601/1, pp. 26 à 35.

d'une voix délibérative mais également qu'il soit mentionné que la circonstance qu'il ne soit pas proposé de représentant ou que ce dernier n'assiste pas aux réunions de l'instance d'avis, n'ait pas de répercussion sur le fonctionnement de celle-ci ni sur la validité des actes qu'elle pose ⁸.

Article 14

15. À l'article 14, 2, de l'avant-projet, on écrira : « un rapport thématique de recherche à la rédaction duquel les associations actives dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et les citoyens en situation de pauvreté sont associés ».

Article 16

16. Le Plan bruxellois de lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales et de santé comprend non seulement des mesures que la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française entendent mettre en œuvre, mais aussi les mesures qui « sont adoptées visant à lutter contre la pauvreté et les inégalités sociales et de santé » par les autres autorités.

Même si ni le plan ni le PSSI n'ont une portée normative, la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française ne peuvent pas élaborer de « Plan bruxellois » reprenant des mesures de toutes les autorités compétentes.

En effet, l'appellation « Plan bruxellois de lutte contre la pauvreté » et le fait que ce document est joint au PSSI laissent à penser que ces mesures, adoptées unilatéralement par les différentes autorités compétentes, auraient fait l'objet d'une collaboration ou résulteraient d'une action concertée afin d'aboutir à l'élaboration d'un « plan », ce qui n'est pas le cas et n'entre pas dans les compétences des seules Commission communautaire française et Commission communautaire commune. L'auteur de l'avant-projet est bien sûr autorisé à s'astreindre à une démarche informative. Le document qui en résulte doit cependant avoir une dénomination en accord avec sa portée.

Article 17

17. L'article 17 de l'avant-projet vise les « services agréés sur la base du décret du 18 février 2016 relatif à la promotion de la santé ». Selon la déléguée, on entend par là les services du titre 4, article 6, du décret de la Commission communautaire française du 18 février 2016. Conformément à ce décret, ces services ne sont pas agréés mais désignés. Il conviendra d'adapter le texte.

En outre, il y a d'autres services qui sont désignés dans ce décret. Il y a donc lieu de déterminer quels sont les services qui sont précisément concernés et par quels articles du décret ils sont visés.

⁸ En ce sens, voir l'avis n° 49.794/VR/3.

Article 20

18. Dans la dernière phrase de l'article 20 de l'avant-projet, il est fait référence à « l'alinéa 1 ». Il convient de corriger cette référence, dès lors que l'article ne contient pas plusieurs alinéas.

Article 21

19. L'article 21, alinéa 2, de l'avant-projet confie au comité de pilotage le soin d'organiser le panel citoyen chargé de l'évaluation du PSSI.

Interrogée sur la portée de cette délégation, la déléguée précise :

« L'organisation du panel citoyen par le comité de pilotage n'est qu'une organisation pratique. L'intention n'est pas que le comité de pilotage détermine une procédure fixe relative à l'organisation, mais uniquement de confier au comité de pilotage la mission d'organiser d'un point de vue pratique la mise en place du panel citoyen ».

Il est pris acte de l'absence de caractère réglementaire de cette délégation. Cela étant, il n'est pas admissible de ne pas préciser plus avant les règles et principes qui sous-tendront la mise en place du panel citoyen.

À défaut de plus amples précisions, cela permettrait en effet de vider de toute portée l'obligation imposée par l'article 21 de l'avant-projet de s'appuyer sur une analyse réalisée par un panel citoyen (cette dernière notion n'étant par ailleurs pas définie).

En outre, et plus fondamentalement encore, la constitution d'un panel citoyen impliquera inévitablement des traitements de données à caractère personnel qui doivent être réglés par l'avant-projet, dans le respect du principe de légalité garanti par l'article 22 de la Constitution⁹.

Enfin, la composition d'un tel panel implique des droits et obligations imposés à des tiers qu'il convient d'encadrer dans l'avant-projet, dans le respect des principes d'égalité et de non-discrimination.

L'article 21, alinéa 2, de l'avant-projet sera dès lors revu au regard de cette observation.

Article 23

20. Dans la version française, le mot « adoption » sera remplacé par le mot « approbation ».

⁹ Voir en ce sens l'avis n° 71.651/AG donné le 15 juillet 2022 sur un avant-projet devenu la loi du 2 mars 2023 'établissant les principes du tirage au sort des personnes physiques pour les commissions mixtes et les panels citoyens organisés à l'initiative de la Chambre des représentants', observation n° 6, *Doc. parl.* Chambre, 2022-2023, n° 55-2944/1, pp. 40 à 57.

Article 25

21. L'article 25 de l'avant-projet dispose que les collèges peuvent procéder « dans la limite des crédits budgétaires disponibles » aux révisions du référentiel ou des plans opérationnels propres ainsi que du plan opérationnel conjoint.

On n'aperçoit pas clairement la signification de cette disposition, étant donné que l'avant-projet en tant que tel ne prévoit pas l'octroi de subventions ou d'une aide financière.

La déléguée précise :

« L'objectif est de préciser que la révision du référentiel et/ou des plans doit prendre en compte l'incidence budgétaire des décisions prises ».

Il est singulier de disposer de la sorte pour la révision du référentiel, des plans opérationnels propres ou du plan opérationnel conjoint et pas pour les versions originales de ceux-ci.

La cohérence du dispositif sur ce plan sera assurée.

Quoi qu'il en soit de cette précision, les plans ne pourront en tout état de cause être mis en œuvre que si le budget général des dépenses prévoit des moyens suffisants pour l'exécution des ordonnances (et des décrets) ainsi que des arrêtés d'exécution qui seront nécessaires pour concrétiser les plans opérationnels révisés.

Observation finale

22. Il faut vérifier l'avant-projet en ce qui concerne l'emploi correct des paragraphes et du signe « § ». Aux articles 4, 9 et 11 de l'avant-projet, mieux vaut abandonner la division en paragraphes, dès lors que les paragraphes 1^{er} et 2 ne comportent chaque fois qu'un seul alinéa.

Dans le texte néerlandais des articles 20 et 23 de l'avant-projet, on omettra le signe « § ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME