

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 19 maart 1998 door de Ministers, leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd voor het beleid inzake bijstand aan personen, verzocht hun van advies te dienen over een voorontwerp van ordonnantie "houdende organisatie en werking van sommige sectoren van de Bijstand aan personen", heeft op 21 april 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par les Ministres, membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune compétents pour la politique d'aide aux personnes, le 19 mars 1998, d'une demande d'avis sur un avant-projet d'ordonnance "relative à l'organisation et au fonctionnement de certains secteurs de l'Aide aux personnes", a donné le 21 avril 1998 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie beoogt volgens de memorie van toelichting het scheppen van "een algemeen wetgevend kader ... voor de hele sector van de bijstand aan personen die tot de bevoegdheid behoort van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie".

In hoofdstuk I worden een aantal begrippen gedefinieerd (artikel 2).

Hoofdstuk II bevat bepalingen i.v.m. de erkenning van de in het ontwerp bedoelde voorzieningen. Het bepaalt door welke instantie die voorzieningen beheerd kunnen worden (artikel 3) en voorziet in de mogelijkheid om voor die voorzieningen programmatiecriteria vast te stellen (artikel 4). Het regelt voorts de procedure voor het verkrijgen van een erkenning (artikelen 5, 6, 8 en 9), en machtigt de ministers om de erkenningsnormen vast te stellen (artikel 7). Dat hoofdstuk bevat ook bepalingen i.v.m. de verlenging of de uitbreiding van een erkenning (artikelen 12 en 13) en i.v.m. de weigering of de intrekking van een erkenning (artikel 14).

Hoofdstuk III handelt over de toekenning aan erkende voorzieningen van een subsidie i.v.m. de werking van die voorzieningen of i.v.m. innoverende projecten (artikelen 16 en 17).

.../...

Hoofdstuk IV bevat bijzondere bepalingen i.v.m. bepaalde voorzieningen, met name centra voor welzijnswerk voor volwassenen in moeilijkheden, instellingen voor de opvang van personen met een handicap en inrichtingen die bejaarde personen huisvesten (artikel 18). Het voorziet in de mogelijkheid van een subsidie voor de aankoop, de bouw, de renovatie, de verbouwing en de uitrusting van de gebouwen van die voorzieningen (artikelen 19 tot 23).

Hoofdstuk V regelt het toezicht (artikelen 24 en 25). Het voorziet eveneens in sancties, o.m. van strafrechtelijke aard (artikelen 26 en 27).

Hoofdstuk VI ten slotte bevat bepalingen i.v.m. de voorlopige gelding van een aantal bestaande uitvoeringsbesluiten (artikel 28) en i.v.m. de opheffing van een aantal andere teksten (artikel 29).

ALGEMENE OPMERKINGEN

1. Het ontwerp gebruikt de woorden "voorziening", "instelling" en "inrichting" (in het Frans : "établissement" en "organisme") op een niet steeds consequente wijze.

De Raad van State gaat ervan uit dat in artikel 2 "voorzieningen" ("établissements") opgesomd worden, en dat een voorziening beheerd kan worden door een van de instellingen (in het Frans : "institutions") opgesomd in artikel 3. Het lijken voorts de "voorzieningen" te zijn, die erkend moeten worden (zie de opmerking bij artikel 7).

.../...

Het hele ontwerp zou nagekeken moeten worden, opdat het terminologisch onderscheid tussen de dienst ("voorziening", "établissement") en de inrichtende macht ("instelling", "institution") consequent aangehouden zou worden. Op die manier zou meteen ook bereikt worden dat de Nederlandse en de Franse tekst op dit punt met elkaar overeenstemmen, hetgeen thans helemaal niet het geval is.

2. In het ontwerp worden op verscheidene plaatsen (zie bijv. de artikelen 5, 6 en 7) rechtstreeks opdrachten gegeven aan de "Ministers", d.i. de bevoegde leden van het Verenigd College.

Overeenkomstig artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met artikel 69, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, maakt het Verenigd College de verordeningen en neemt het de besluiten die voor de uitvoering van de ordonnanties nodig zijn. Uit de artikelen 74 en 75 van de genoemde bijzondere wet van 12 januari 1989 volgt voorts, enerzijds, dat het Verenigd College zelf over zijn werkingsregelen beslist, en anderzijds, dat het, onverminderd de door hemzelf toegestane delegaties, collegiaal beslist.

De voormelde bijzondere wetsbepalingen staan eraan in de weg dat de ordonnantiegever zich inlaat met de verdeling van de bevoegdheden in de schoot van het Verenigd College. Als opdrachten verleend moeten worden, moet dit dan ook gebeuren aan het Verenigd College, niet aan bepaalde

.../...

leden ervan; het Verenigd College kan dan verder beslissen of het die bevoegdheden delegeert aan een of meer van zijn leden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

De precisering dat de Grondwet is "gecoördineerd op 17 februari 1994" is overbodig, en kan beter weggelaten worden.

Artikel 2

1. Mede gelet op algemene opmerking 1, zou overwogen kunnen worden om de inleidende zin te redigeren als volgt :

"De in deze ordonnantie bedoelde voorzieningen zijn de volgende :".

In artikel 2 zouden dan voorts de bepalingen van 1° tot 4° moeten volgen, terwijl de bepalingen van 5° tot 7° het voorwerp zouden moeten uitmaken van een nieuw artikel, onder voorbehoud van de opmerkingen i.v.m. die laatste bepalingen.

.../...

2. De Nederlandse en de Franse tekst van 2°, d, stemmen op verscheidene punten niet overeen ("centra voor welzijnswerk"/"centres et services d'aide"; "residentiële centra"/"établissements"; "voorzieningen (gericht op)"/"services (axés sur)"; "ambulante"/"à domicile ou non"; "volwassenen in moeilijkheden"/"personnes"; "deze centra"/"les différents services"; "het straathoekenwerk"/"les travailleurs de rue").

3. De tekens a) tot e), in het tweede lid van 2°, d, kunnen tot verwarring aanleiding geven (zie bijv. artikel 18).

Men vervange die tekens beter door streepjes, zoals in 3°, a.

4. De laatste volzin van 3°, b, bevat in feite een erkenningsvoorwaarde. Die volzin hoort niet thuis in artikel 2, dat beoogt een beschrijvende opsomming te bevatten.

5. Volgens 4° worden in die bepaling "inrichtingen" (lees : "voorzieningen") opgesomd "die bejaarde personen huisvesten"; volgens de inleidende zin gaat het voorts om inrichtingen waar o.m. "de huisvesting" wordt verstrekt. In 4°, d, gaat het echter om centra waar een verzorging aan bejaarden wordt toegediend, "zonder ze te huisvesten".

.../...

Om die tegenstrijdigheid weg te werken, zou het in 4° gedefinieerde begrip beter omschreven worden als volgt : "voorzieningen voor bejaarden"; de inleidende zin zou bovendien zo geredigeerd moeten worden dat de definitie ook slaat op voorzieningen waarin bejaarden niet gehuisvest worden.

6. De definitie van het begrip "ambtenaren", in 5°, kan beter verwerkt worden in artikel 24.

De Nederlandse en de Franse tekst van 5° stemmen voorts niet overeen ("aangesteld"/"affectés"; "instellingen"/"organismes et ... établissements").

Artikel 3

1. Uit artikel 26, § 1, 1°, van het ontwerp kan afgeleid worden dat het verboden is een voorziening te exploiteren zonder in het bezit te zijn van een erkenning of een voorlopige werkingsvergunning.

Het zou beter zijn in artikel 3 op een positieve manier te bepalen dat voor de exploitatie van een voorziening een erkenning of een voorlopige werkingsvergunning vereist is.

2. Artikel 3 stelt in feite niet enkel het toepassingsgebied van hoofdstuk II vast, maar legt ook een erkenningsvoorwaarde op, meer bepaald i.v.m. het beheer van een voorziening.

.../...

Dit zou beter uit de tekst kunnen blijken.

3. Rekening houdend met de voorgaande opmerkingen, alsmede met algemene opmerking 1, wordt de volgende tekst voorgesteld :

"Voor de exploitatie van een voorziening bedoeld in artikel 2, 1° tot 4° (of, als de suggestie in opmerking 1 bij artikel 2 gevolgd wordt : "in artikel 2") die gevestigd is in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad en die, wegens haar organisatie, noch tot de ene, noch tot de andere gemeenschap behoort, is een erkenning of een voorlopige werkingsvergunning vereist.

Een erkenning of een werkingsvergunning kan verleend worden aan een van de volgende instellingen :

... (verder zoals in de tekst, onder voorbehoud van de opmerkingen hierna)".

4. In 1°, 2°, 3° en 5°, verwijze men telkens naar het "tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad" in plaats van naar het "Brussels Hoofdstedelijk Gewest". Het ontwerp behandelt immers geen gewestelijke aangelegenheid.

5. In 4° kan beter geschreven worden : "een ziekenfonds of een landsbond van ziekenfondsen".

.../...

Artikel 4

In dit artikel is sprake van programmatiecriteria voor de voorzieningen.

De tekst zou duidelijk moeten maken waartoe die criteria dienen (1).

Artikel 5

1. De Nederlandse en de Franse tekst van paragraaf 3 stemmen niet overeen ("De Ministers maken het dossier met de aanvraag over"/"Les Ministres communiquent le dossier et le soumet(tent) pour avis").

2. Het verdient de voorkeur in de tweede volzin van paragraaf 4 te schrijven dat na het verstrijken van de termijn aan de adviesverplichting voorbijgegaan kan worden.

3. In paragraaf 5 wordt geen rekening gehouden met de hypothese dat geen advies is gegeven.

(1) In de memorie van toelichting wordt uiteengezet dat een voorziening waarvoor een erkenning gevraagd wordt, in de programmatie moet passen.

Artikel 6

1. In de Nederlandse tekst van het eerste lid ontbreekt de tegenhanger van de zinsnede "dans les cas définis par les Ministres (lees : par le Collège réuni)".

2. Volgens het eerste lid kan een voorlopige werkingsvergunning slechts verleend worden, "voor zover (de) aanvraag voldoet aan de door de Ministers gestelde eisen".

Kennelijk wordt aldus aan de ministers (lees : het Verenigd College) een verordenende bevoegdheid opgedragen.

Opdat die delegatie van bevoegdheid verenigbaar zou zijn met de beginselen die de verhouding tussen de wetgevende en de uitvoerende macht regelen, zouden in de ontworpen ordonnantie de criteria bepaald moeten worden op grond waarvan het Verenigd College eisen kan stellen.

Gelet op het verband dat bestaat tussen de voorlopige werkingsvergunning en de erkenning, zouden de bedoelde eisen zoveel mogelijk afgestemd moeten zijn op de erkenningsvoorwaarden bepaald in artikel 7, derde lid.

3. Volgens artikel 6, tweede lid, kan de voorlopige werkingsvergunning tweemaal verlengd worden. In de memorie van toelichting wordt daarentegen gesteld dat die vergunning slechts éénmaal verlengd kan worden.

.../...

De tekst en de memorie van toelichting dienen op elkaar afgestemd te worden.

Artikel 7

Volgens het eerste en het tweede lid moeten de in artikel 3 bedoelde "instellingen" erkend worden.

Uit de erkenningscriteria opgesomd in het tweede lid kan echter afgeleid worden dat de erkenning veeleer betrekking heeft op de "voorzieningen" bedoeld in artikel 2. De tekst van het eerste en het tweede lid zou in die zin aangepast moeten worden.

Artikel 8

1. In het tweede lid is sprake van het "administratief dossier".

Aangezien een dossier bedoeld is dat door de aanvragende instelling ingediend moet worden, is het beter het woord "dossier" te gebruiken, zonder meer.

2. In de Nederlandse tekst van hetzelfde lid schrijven men : "... dat bij de aanvraag gevoegd moet worden".

.../...

Artikel 9

1. Duidelijkheidshalve moet in paragraaf 1, tweede lid, in fine, worden bepaald door wie of door welke instantie het afschrift van de opmerkingen van de instelling aan de ministers (lees : het Verenigd College) gezonden moet worden.

2. In paragraaf 3 is enkel sprake van het verlenen van de erkenning.

In de tekst zou ook rekening gehouden moeten worden met de hypothese dat de erkenning geweigerd wordt. Daarbij zou dan eventueel de band gelegd moeten worden met artikel 14 van het ontwerp (zie hierover ook opmerking 1 bij artikel 14).

Artikel 10

Dit artikel zou duidelijker geredigeerd kunnen worden, bijvoorbeeld als volgt :

"Indien zich tijdens de erkenningsperiode wijzigingen voordoen in de voor de toepassing van artikel 7 relevante gegevens van het dossier, ...".

Artikel 14

1. Dit artikel heeft, blijkens paragraaf 1, betrekking op o.m. de "weigering ... van de erkenning".

.../...

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat de term "weigering" betrekking heeft op voorzieningen met een voorlopige werkingsvergunning. Die precisering blijkt niet uit de tekst van het ontwerp.

Meer in het algemeen moet de aandacht erop gevestigd worden dat in artikel 9, dat het onderzoek van een erkenningsaanvraag betreft, reeds voorzien is in opmerkingen van de instelling, alsmede in een advies van de afdeling. De vraag rijst of het werkelijk de bedoeling is van de stellers van het ontwerp dat, als de ministers (lees : het Verenigd College) zich voornemen de erkenning te weigeren, de instelling een verweerschrift kan indienen en de afdeling andermaal advies moet geven.

Mocht dat niet het geval zijn, dan dienen de bepalingen van artikel 14 beperkt te worden tot de hypothese van de intrekking van een erkenning.

2. De Nederlandse en de Franse tekst van paragraaf 4, tweede volzin, stemmen niet overeen ("... mogen er geen intakes meer gebeuren"/"il n'est plus permis d'admettre des clients dans l'organisme (lees : l'établissement)").

3. Volgens paragraaf 5 heeft de beslissing tot weigering of intrekking van de erkenning de afschaffing van de subsidies tot gevolg.

.../...

Uit het ontwerp zou duidelijker moeten blijken wat het lot is van de subsidies die betrekking hebben op de overgangperiode van drie maanden, bedoeld in paragraaf 4.

4. Paragraaf 6 voorziet in de mogelijkheid om een voorziening onmiddellijk te sluiten, indien er daarvoor uiterst dringende redenen zijn.

De regeling voorziet in een voorlopige beslissing en in een definitieve beslissing. De laatste beslissing wordt genomen na advies van de afdeling.

Het ontwerp zou, wat de definitieve beslissing betreft, moeten voorzien in de mogelijkheid voor de betrokken instelling om haar standpunt kenbaar te maken.

Uit het derde lid blijkt voorts niet voldoende duidelijk of de erin vervatte bepalingen enkel betrekking hebben op de definitieve beslissing, dan wel of ze eveneens betrekking hebben op de voorlopige beslissing.

Gelet op het voorgaande, geeft de Raad van State in overweging om het tweede en het derde lid te vervangen door de volgende bepalingen :

"De beslissing wordt onverwijld ter kennis gebracht van de beheerder en aan de afdeling medegedeeld. Indien ze een voorziening betreft die personen huisvest, moet de beheerder zorgen voor de onmiddellijke evacuatie ervan.

.../...

De betrokken instelling beschikt over een termijn van ... dagen, te rekenen vanaf de dag van de kennisgeving, om een verweerschrift in te dienen bij het Verenigd College. Terzelfder tijd stuurt zij een afschrift van haar verweerschrift aan de afdeling.

De afdeling geeft advies binnen dertig dagen vanaf de mededeling van de voorlopige beslissing.

Binnen een termijn van ... dagen vanaf de kennisgeving van de voorlopige beslissing, neemt het Verenigd College een definitieve beslissing. Die beslissing wordt onverwijld ter kennis gebracht van de beheerder en aan de afdeling medegedeeld."

Artikel 16

1. De Nederlandse tekst van het eerste lid dient vervolledigd te worden.

Volgens dat lid zouden subsidies enkel toegekend kunnen worden aan de voorzieningen bedoeld in artikel 2, 1° tot 3°. Het is de vraag of de uitsluiting van de voorzieningen bedoeld in artikel 2, 4°, strookt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. De memorie van toelichting geeft daarvoor in elk geval geen verantwoording.

2. Het is niet duidelijk wat bedoeld wordt met de woorden "in dit geval", in het tweede lid.

.../...

Uit dat lid zou in elk geval duidelijker moeten blijken of het de bedoeling is dat de erin vermelde aan-
gelegenheden het voorwerp uitmaken van een verordenend
besluit, dan wel van individuele beslissingen.

Artikel 17

1. Volgens dit artikel kunnen subsidies toegekend
worden voor de uitvoering van "innoverende projecten".

Het zou de rechtszekerheid ten goede komen, indien
in de tekst verduidelijkt zou worden wat onder de term
"innoverende projecten" verstaan moet worden.

In de memorie van toelichting wordt voorts gesteld
dat de subsidies voor dergelijke projecten slechts uit niet-
gesplitste kredieten bestaan (1). Indien het de bedoeling
is van die beperking een dwingende norm te maken, zou die
uitdrukkelijk in de tekst zelf van het ontwerp opgenomen
moeten worden.

2. Het heeft geen zin te bepalen dat de twee bevoegde
ministers, "bij besluit overlegt in het Verenigd College",
subsidies kunnen toekennen.

(1) Dit wijst erop dat de stellers van het ontwerp denken
aan projecten van korte duur, waarvoor geen investe-
ringen vereist zijn.

Overeenkomstig algemene opmerking 2 schrijve men eenvoudig dat subsidies verleend kunnen worden door het Verenigd College.

Hoofdstuk IV

Uit het opschrift zou duidelijker moeten blijken dat het gaat om de aankoop enz. van "gebouwen" waarin bepaalde voorzieningen hun activiteit uitoefenen (zie de tekst van artikel 18).

Bovendien is het beter om in het opschrift geen gewag te maken van een "toelating". Het ontwerp heeft immers niet de bedoeling om instellingen te verplichten tot het vragen van een toelating als zij voor de geplande operatie geen subsidie aanvragen.

Artikel 18

Gelet op opmerking 4 bij artikel 2, vervange men de woorden "met uitsluiting van de centra vermeld onder e)" door "met uitsluiting van de centra bedoeld in het vijfde streepje".

.../...

Artikel 19

In de Nederlandse tekst kan het woord "vergunning" beter vervangen worden door "toestemming".

Artikel 23

Men schrijve in het eerste lid : "Het Verenigd College kan de waarborg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie verlenen ...".

In de Franse tekst schrijve men bovendien : "... partie non subventionnée du montant subventionnable ...".

Artikel 24

In de Nederlandse tekst van het eerste lid moeten de woorden "officieren van de Gerechtelijke politie" vervangen worden door "officieren van gerechtelijke politie".

Artikel 25

In de Nederlandse tekst schrijve men : "... die bewijswaarde hebben tot bewijs van het tegendeel".

.../...

In dezelfde tekst dient het woord "overtreder" in het enkelvoud geschreven te worden.

Artikel 26

1. In paragraaf 2 wordt voorzien in de burgerlijke aansprakelijkheid van de beheerder voor de geldboeten en de gerechtskosten waartoe de directeur van de voorziening wordt veroordeeld.

Het vaststellen van regels inzake de burgerlijke aansprakelijkheid behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. De regeling vervat in paragraaf 2 kan evenwel beschouwd worden als "noodzakelijk" voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, in de zin van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Met toepassing van die bepaling, gelezen in samenhang met artikel 63, eerste lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen, kan de ordonnantiegever de regeling van paragraaf 2 dan ook aannemen.

2. In paragraaf 3 wordt voorzien in het verbod, "bij wijze van veiligheidsmaatregelen (lees : veiligheidsmaatregel)", om een voorziening te exploiteren of te leiden.

.../...

Die maatregel kan door de rechter opgelegd worden aan de overtreders van de bepalingen van de ontworpen ordonnantie en van de uitvoeringsbesluiten ervan. Aldus doet die maatregel zich voor, niet als een veiligheidsmaatregel, maar als een bijkomende straf.

De Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is in beginsel bevoegd om in een dergelijke straf te voorzien. Aangezien deze straf echter niet behoort tot die waarin Boek I van het Strafwetboek voorziet, kan het Verenigd College een regeling terzake slechts in het ontwerp opnemen, na daarover het eensluidend advies van de federale Ministerraad te hebben verkregen (artikel 11, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 63, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989).

Te dezen is het advies van de Ministerraad niet gevraagd. Zolang diens gunstig advies niet is verkregen, kan paragraaf 3 niet in het ontwerp behouden blijven.

Artikel 27

1. In het eerste lid worden een aantal gevallen opgesomd waarin een verkregen subsidie terugbetaald moet worden.

1.1. De artikelen 50, § 2, derde lid, en 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten bepalen

.../...

dat de vigerende bepalingen betreffende de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies van overeenkomstige toepassing zijn op de gemeenschappen en de gewesten. Krachtens artikel 82, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen zijn die bepalingen van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

Buiten het algemeen wettelijk kader van de controleregeling op het verlenen en het gebruik van subsidies, kan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie specifieke regels bepalen, die eigenlijk alleen maar strenger kunnen zijn en die niet mogen afwijken van dat algemeen wettelijk kader (1).

Te dezen voorziet artikel 27, eerste lid, van het ontwerp in een regeling die aan de voornoemde kenmerken beantwoordt.

1.2. Men verwijze naar het koninklijk besluit van 31 mei 1933 met het opschrift zoals dit vervangen is bij de wet van 6 juli 1994 : "koninklijk besluit betreffende de verklaringen af te leggen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen".

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 37; verklaring van de Minister van Financiën, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 543.

2. In de Nederlandse tekst van het tweede lid vervangen de woorden "voormalige subsidies" door "voorheen ontvangen subsidies".

In fine van dat lid schrijve men : "... , of de op een ongeoorloofde wijze aangewende toelage niet geheel of gedeeltelijk terugbetaalt".

3. In de Nederlandse tekst van het derde lid moet geschreven worden : "Indien de vereffening van de subsidie in schijven geschiedt, wordt elk van hen, voor de toepassing van ...".

Artikel 29

In de Nederlandse tekst schrijve men : "Opgeheven worden : ...".

PORTEE DU PROJET

L'avant-projet d'ordonnance soumis pour avis vise, selon l'exposé des motifs, à fournir un "cadre législatif général à l'ensemble du secteur de l'Aide aux Personnes relevant de la compétence de la Commission communautaire commune".

Un certain nombre de notions sont définies au chapitre Ier (article 2).

Le chapitre II comprend des dispositions relatives à l'agrément des "organismes" visés dans le projet. Il détermine par quelles instances ces "organismes" peuvent être gérés (article 3) et prévoit la possibilité de fixer des critères de programmation pour ces "organismes" (article 4). Il règle en outre la procédure relative à l'obtention d'un agrément (articles 5, 6, 8 et 9), et habilite les ministres à fixer les normes d'agrément (article 7). Ce chapitre comprend également des dispositions concernant le renouvellement ou l'extension d'un agrément (articles 12 et 13) et le refus ou le retrait d'un agrément (article 14).

Le chapitre III traite de l'octroi aux "organismes" agréés d'une subvention destinée à leur fonctionnement ou à des projets novateurs (articles 16 et 17).

Le chapitre IV comprend des mesures particulières concernant certains établissements, à savoir les centres d'aide aux adultes en difficulté, les établissements prenant en charge des personnes handicapées, et les établissements

.../...

qui hébergent des personnes âgées (article 18). Il prévoit la possibilité de l'octroi d'une subvention pour l'acquisition, la construction, la rénovation, l'aménagement et l'équipement des bâtiments de ces établissements (articles 19 à 23).

Le chapitre V règle la surveillance (articles 24 et 25). Il prévoit également des sanctions, notamment de nature pénale (articles 26 et 27).

Le chapitre VI, enfin, comprend des dispositions concernant la validité provisoire de certains arrêtés d'exécution existants (article 28) et l'abrogation de certains autres textes (article 29).

OBSERVATIONS GENERALES

1. Les termes "établissement" et "organisme" (en néerlandais : "voorziening", "instelling" et "inrichting") ne sont pas toujours utilisés de manière conséquente dans le projet.

Le Conseil d'Etat considère que ce sont des "établissements" ("voorzieningen") qui sont énumérés à l'article 2, et qu'un établissement peut être géré par l'une des institutions (en néerlandais : "instellingen") énumérées à l'article 3. Il semble par ailleurs que ce sont les "organismes" qui doivent être agréés (voir la remarque concernant l'article 7).

.../...

Le projet devrait être entièrement revu afin que la distinction terminologique entre le service ("établissement", "voorziening") et le pouvoir organisateur ("institution", "inrichting") soit appliquée de manière conséquente. Il en résulterait également que le texte néerlandais et le texte français seraient par la même occasion harmonisés sur ce point, ce qui n'est nullement le cas dans l'état actuel des choses.

2. A différentes reprises (voir par exemple les articles 5, 6 et 7), le projet confie directement des compétences aux "Ministres", c'est-à-dire aux membres compétents du Collège réuni.

Conformément à l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lu en combinaison avec l'article 69, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, le Collège réuni prend les ordonnances et les arrêtés nécessaires à leur exécution. Il découle en outre des articles 74 et 75 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 susvisée, d'une part, que le Collège réuni prend lui-même les décisions relatives à ses règles de fonctionnement et, d'autre part, qu'il décide collégialement sans préjudice des délégations qu'il accorde.

Les dispositions de loi spéciale visées ci-dessus s'opposent à ce que le législateur régional intervienne dans la répartition des compétences au sein du Collège réuni. En conséquence, lorsque des délégations doivent se faire, elles doivent l'être au Collège réuni, et non pas à certains de

.../...

ses membres; le Collège réuni peut ensuite décider de déléguer ces compétences à l'un ou à plusieurs de ses membres.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1er

La précision selon laquelle la Constitution a été "coordonnée le 17 février 1994" est superflue et il est préférable de l'omettre.

Article 2

1. Compte tenu notamment de l'observation générale 1, il pourrait être envisagé de rédiger la phrase introductive comme suit :

"Les établissements visés dans cette ordonnance sont les suivants :".

L'article 2 devrait ensuite reproduire les énonciations des 1^o à 4^o, tandis que les énonciations des 5^o à 7^o devraient constituer un nouvel article, sous réserve des observations relatives à ces dernières dispositions.

2. Sur différents points, le texte français et le texte néerlandais du 2^o, d, ne sont pas en concordance ("centres et services d'aide"/"centra voor welzijnswerk";

.../...

"établissements"/"residentiële centra"; "services (axés sur)"/"voorzieningen (gericht op)"; "à domicile ou non"/"ambulante"; "personnes"/"volwassenen in moeilijkheden"; "les différents services"/"deze centra"; "les travailleurs de rue"/"het straathoekenwerk").

3. A l'alinéa 2 du 2°, d, les lettres a) à e) peuvent prêter à confusion (voir, par exemple, l'article 18).

Il serait préférable de remplacer ces lettres par des tirets comme au 3°, a.

4. En fait, la dernière phrase du 3°, b, comprend une condition d'agrément. Cette phrase ne devrait pas figurer à l'article 2, qui tend à constituer un énoncé descriptif.

5. Le 4° indique que cette disposition énumère des "établissements" "hébergeant des personnes âgées"; aux termes de la phrase introductive, il s'agit en outre d'établissements où le "logement" est fourni. Au 4°, d, il est toutefois question de centres où des soins sont procurés à des personnes âgées "sans les héberger".

Afin de lever cette contradiction, mieux vaudrait rédiger la notion définie au 4° comme suit : "établissements destinés aux personnes âgées"; il conviendrait en outre de rédiger cette définition de façon à ce qu'elle recouvre également les établissements qui n'hébergent pas les personnes âgées.

.../...

6. La définition, au 5^o, du terme "fonctionnaires" serait mieux intégrée dans l'article 24.

Par ailleurs, les textes français et néerlandais du 5^o ne concordent pas ("affectés"/"aangesteld"; "organismes et ... établissements"/"instellingen").

Article 3

1. Il ressort de l'article 26, § 1er, 1^o, du projet qu'il est interdit d'exploiter un établissement sans détenir un agrément ou une autorisation de fonctionnement provisoire.

A l'article 3, il serait préférable d'énoncer sur le mode positif qu'un agrément ou une autorisation de fonctionnement provisoire est requise pour l'exploitation d'un établissement.

2. En fait, l'article 3 ne fixe pas uniquement le champ d'application du chapitre II; il impose également une condition d'agrément, plus particulièrement en ce qui concerne la gestion d'un "organisme" (lire : "établissement").

Il conviendrait que ceci apparaisse plus clairement dans le texte.

.../...

3. Le texte suivant est proposé compte tenu des observations précédentes ainsi que de l'observation générale 1 :

"Un agrément ou une autorisation de fonctionnement provisoire sont requis pour l'exploitation d'un établissement visé à l'article 2, 1^o à 4^o (ou "à l'article 2", si la suggestion formulée à l'observation 1 est retenue) établi sur le territoire bilingue de Bruxelles-Capitale et qui, du fait de son organisation, ne relève ni de l'une, ni de l'autre communauté.

Les institutions suivantes peuvent obtenir un agrément ou une autorisation de fonctionnement :

... (la suite comme dans le projet, sous réserve des observations ci-après)".

4. Il convient de faire systématiquement référence à la "région bilingue de Bruxelles-Capitale", et pas à la "Région de Bruxelles-Capitale" aux 1^o, 2^o, 3^o et 5^o. En effet, le projet ne traite pas d'une matière régionale.

5. Au 4^o, il serait préférable d'écrire : "une mutualité ou une union nationale de mutualités".

.../...

Article 4

Cet article traite de critères de programmation concernant les "organismes" (lire : "établissements").

Le texte devrait indiquer clairement à quoi ces critères sont destinés (1).

Article 5

1. Les textes français et néerlandais du paragraphe 3 ne concordent pas ("Les Ministres communiquent le dossier et le soumet(tent) pour avis"/"De Ministers maken het dossier met de aanvraag over").

2. A la deuxième phrase du paragraphe 4, il serait préférable d'indiquer qu'il peut être passé outre à l'obligation d'avis à l'expiration du délai prévu.

3. Au paragraphe 5, il n'est pas tenu compte de l'hypothèse où il n'est pas rendu d'avis.

(1) Il est expliqué dans l'exposé des motifs que les établissements pour lesquels un agrément est sollicité doivent s'inscrire dans la programmation.

Article 6

1. L'équivalent du complément de phrase "dans les cas définis par les Ministres (lire : par le Collège réuni)" ne figure pas dans le texte néerlandais de l'alinéa 1er.

2. Aux termes de l'alinéa 1er, une autorisation provisoire de fonctionnement ne peut être accordée que "pour autant que (la demande) remplisse les conditions fixées par les Ministres".

Une compétence réglementaire est donc manifestement conférée aux ministres (lire : au Collège réuni).

Afin que cette délégation de compétence soit compatible avec les principes régissant les relations entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, l'ordonnance en projet devrait établir les critères sur la base desquels le Collège réuni peut fixer ses conditions.

Compte tenu du rapport existant entre une autorisation de fonctionnement provisoire et un agrément, il conviendrait que les conditions susvisées soient calquées autant que possible sur les conditions d'agrément prévues à l'article 7, alinéa 3.

3. Selon l'article 6, alinéa 2, l'autorisation de fonctionnement provisoire peut être renouvelée deux fois. Dans l'exposé des motifs, il n'est toutefois question que d'un seul renouvellement de cette autorisation.

.../...

Le texte et l'exposé des motifs doivent être harmonisés.

Article 7

Aux termes des alinéas 1er et 2, les "organismes" visés à l'article 3 doivent être agréés.

Il ressort toutefois des critères d'agrément énumérés à l'alinéa 2 que l'agrément concerne plutôt les "établissements" visés à l'article 2. Le texte des alinéas 1er et 2 devrait être adapté dans ce sens.

Article 8

1. A l'alinéa 2, il est question du "dossier administratif".

Dès lors qu'il s'agit d'un dossier devant être introduit par l'institution qui fait la demande, il serait préférable d'utiliser uniquement le mot "dossier".

2. Dans le texte néerlandais du même alinéa, il y a lieu d'écrire : "... dat bij de aanvraag gevoegd moet worden".

.../...

Article 9

1. Dans un souci de clarté, il conviendra de préciser à la fin du paragraphe 1er, alinéa 2, par qui ou par quel organe la copie des observations de l'"organisme" (lire : "institution") doit être transmise aux ministres (lire : au Collège réuni).

2. Au paragraphe 3, il est uniquement question de l'octroi d'un agrément.

Il conviendrait que le texte tienne également compte de la possibilité de refus d'un agrément. Dans ce cas, il faudrait alors éventuellement faire la relation avec l'article 14 du projet (voir, à ce propos, l'observation 1 concernant l'article 14).

Article 10

Cet article pourrait être rédigé plus clairement, par exemple comme suit :

"Si des modifications concernant les données pertinentes quant à l'application de l'article 7 interviennent au cours de la période d'agrément, ...".

.../...

Article 14

1. Il apparaît au paragraphe 1er que cet article a notamment trait au "refus ... d'agrément".

L'exposé des motifs indique que le terme "refus" concerne des établissements qui bénéficient d'une autorisation de fonctionnement provisoire. Cette précision n'apparaît pas dans le texte du projet.

Plus généralement, il convient de souligner que les observations émanant de l'"organisme" (lire : "institution") et l'avis de la section sont déjà prévus à l'article 9, qui traite de l'examen des demandes d'agrément. Se pose la question de savoir si l'intention des auteurs du projet est effectivement de donner aux institutions la possibilité d'introduire un mémoire justificatif lorsque les ministres (lire : le Collège réuni) se proposent de refuser l'agrément, et d'obliger la section à rendre un nouvel avis.

Si tel n'était pas le cas, il conviendrait que les dispositions de l'article 14 soient limitées à l'hypothèse du retrait d'agrément.

2. Le texte français et le texte néerlandais du paragraphe 4, deuxième phrase, ne concordent pas ("il n'est plus permis d'admettre des clients dans l'organisme (lire : l'établissement)"/"... mogen er geen intakes meer gebeuren").

.../...

3. Selon le paragraphe 5, la décision de refus ou de retrait de l'agrément entraîne la suppression des subsides.

Le projet devrait indiquer plus clairement ce que deviennent les subsides relatifs à la période transitoire de trois mois visée au paragraphe 4.

4. Le paragraphe 6 prévoit la possibilité de fermer immédiatement un "organisme" (lire : "établissement"), si des raisons d'extrême urgence le justifient.

La réglementation prévoit une décision provisoire et une décision définitive. Cette dernière décision est prise après que la section ait rendu son avis.

En ce qui concerne la décision définitive, le projet devrait prévoir la possibilité pour l'institution concernée de faire connaître son point de vue.

En outre, l'alinéa 3 n'indique pas de manière suffisamment claire s'il porte uniquement sur la décision définitive, ou également sur la décision provisoire.

Se fondant sur les considérations précédentes, le Conseil d'Etat propose de remplacer les alinéas 2 et 3 par les dispositions suivantes :

"La décision est immédiatement notifiée au gestionnaire et communiquée à la section. Si elle a trait à un établissement hébergeant des personnes, le gestionnaire est tenu de veiller à leur évacuation immédiate.

.../...

L'institution concernée dispose d'un délai de ... jours, à partir du jour de la notification, pour introduire un mémoire justificatif auprès du Collège réuni. Elle transmet simultanément une copie de son mémoire à la section.

La section rend son avis dans les trente jours suivant la communication de la décision provisoire.

Dans les ... jours suivant la notification de la décision provisoire, le Collège réuni prend une décision définitive. Cette décision est immédiatement notifiée au gestionnaire et communiquée à la section."

Article 16

1. Le texte néerlandais de l'alinéa 1er doit être complété.

Cet alinéa précise que des subventions de fonctionnement ne peuvent être accordées qu'aux "organismes" (lire : "établissements") énumérés à l'article 2, 1° à 3°. Se pose la question de savoir s'il entrerait dans les intentions des auteurs d'exclure les établissements visés à l'article 2, 4°. En tout état de cause, l'exposé des motifs ne fournit aucune explication à ce sujet.

2. La signification des mots "dans ce cas", à l'alinéa 2, n'est pas claire.

.../...

Cet alinéa devrait en tout cas indiquer plus clairement s'il s'agit de régler les questions qui y figurent par la voie d'un arrêté réglementaire ou de décisions individuelles.

Article 17

1. Selon cet article, des subventions peuvent être accordées pour la réalisation de "projets novateurs".

Il serait utile à la sécurité juridique que le texte précise ce qu'il convient d'entendre par "projets novateurs".

L'exposé des motifs précise en outre que les subventions relatives à ces projets sont constituées exclusivement de crédits non dissociés (1). Si l'intention est de transformer cette limitation en norme contraignante, cette dernière devrait figurer explicitement dans le texte du projet.

2. Disposer que les deux ministres compétents peuvent octroyer des subventions "par arrêté délibéré en Collège réuni", n'a pas de sens.

Conformément à l'observation générale 2, il convient d'écrire simplement que des subventions peuvent être accordées par le Collège réuni.

(1) Ceci indique que les auteurs du projet songent à des projets de courte durée ne nécessitant pas d'investissements.

Chapitre IV

Il conviendrait que l'intitulé indique plus clairement qu'il s'agit de l'acquisition, etc. de "bâtiments" où certains établissements exercent leurs activités (voir le texte de l'article 18).

Par ailleurs, il serait préférable que l'intitulé ne fasse pas état d'une "autorisation". En effet, l'intention du projet n'est pas de contraindre les institutions à demander une autorisation lorsqu'elles ne sollicitent pas de subventions pour l'opération qu'elles prévoient.

Article 18

Eu égard à l'observation 4 concernant l'article 2, il convient de remplacer les mots "à l'exclusion des centres mentionnés sous sub e)" par "à l'exception des centres énumérés au cinquième tiret".

Article 19

Dans le texte néerlandais, il serait préférable de remplacer le mot "vergunning" par "toestemming".

.../...

Article 23

A l'alinéa 1er, on écrira : "Le Collège réuni peut octroyer la garantie de la Commission communautaire commune ...".

Dans le texte français, on écrira en outre : "... partie non subventionnée du montant subventionnable ...".

Article 24

A l'alinéa 1er du texte néerlandais, il convient de remplacer les mots "officieren van de Gerechtelijke politie" par "officieren van gerechtelijke politie".

Article 25

Il convient d'écrire dans le texte néerlandais : "... die bewijswaarde hebben tot bewijs van het tegendeel".

Dans le même texte, il y a lieu de mettre le mot "overtreder" au singulier.

Article 26

1. Le paragraphe 2 établit la responsabilité civile du gestionnaire en ce qui concerne les amendes et les frais de justice auxquels le directeur d'un établissement est condamné.

.../...

La fixation de règles en matière de responsabilité civile relève de la compétence résiduelle de l'autorité fédérale. La règle énoncée au paragraphe 2 peut cependant être considérée comme "nécessaire" à l'exercice de la compétence de la Commission communautaire commune, au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En application de cette disposition, lire en combinaison avec l'article 63, alinéa 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, le législateur régional peut dès lors adopter la règle du paragraphe 2.

2. Au paragraphe 3, il est prévu d'interdire l'exploitation ou la direction d'un établissement "à titre de mesure de sûreté".

Cette mesure peut être imposée par le juge aux auteurs d'infractions aux dispositions de l'ordonnance en projet et de ses arrêtés d'exécution. Cette mesure n'apparaît donc pas comme une mesure de sûreté mais comme une sanction supplémentaire.

En principe, la Commission communautaire commune a la compétence de prévoir une sanction de cette nature. Cette sanction n'étant toutefois pas l'une de celles prévues au livre premier du Code pénal, le Collège réuni ne pourra inscrire de disposition sur cette matière dans le projet qu'après avoir obtenu l'avis conforme du Conseil des ministres fédéral à ce propos (article 11, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lu en

.../...

combinaison avec l'article 63, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989).

L'avis du Conseil des ministres n'a pas été sollicité en l'espèce. Tant que celui-ci n'aura pas rendu un avis favorable, le paragraphe 3 ne pourra subsister dans le projet.

Article 27

1. Un certain nombre de situations donnant obligatoirement lieu au remboursement des subventions accordées sont énumérées à l'alinéa 1er.

1.1. Les articles 50, § 2, alinéa 3, et 71, § 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions disposent que les dispositions en vigueur quant à l'emploi des subventions sont également applicables aux communautés et aux régions. En vertu de l'article 82, § 1er, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, ces dispositions sont également applicables à la Commission communautaire commune.

Hors du cadre légal général concernant le règlement de contrôle relatif à l'octroi et à l'utilisation de subventions, la Commission communautaire commune peut fixer des règles spécifiques qui, en fait, ne pourront qu'être

.../...

renforcées et qui ne peuvent pas s'écarter de ce cadre législatif général (1).

En l'espèce, l'article 27, alinéa 1er, du projet prévoit un règlement conforme aux conditions susvisées.

1.2. Il convient de faire référence à l'arrêté royal du 31 mai 1933 en utilisant l'intitulé de celui-ci tel qu'il a été remplacé par la loi du 6 juillet 1994 : "arrêté royal concernant les déclarations à faire en matière de subventions et allocations".

2. A l'alinéa 2, il convient de remplacer, dans le texte néerlandais, les mots "voormalige subsidies" par "voorheen ontvangen subsidies".

A la fin de cet alinéa, il convient d'écrire : "... , ou ne restitue pas en tout ou en partie la subvention improprement utilisée".

3. Dans le texte néerlandais de l'alinéa 3, il convient d'écrire : "Indien de vereffening van de subsidie in schijven geschiedt, wordt elk van hen, voor de toepassing van ...".

(1) Exposé des motifs du projet qui a conduit à la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 635/1, p. 37; déclaration du Ministre des Finances, Doc. parl., Chambre, 1988-89, n° 635/18, p. 543.

Article 29

Dans le texte néerlandais, on écrira : "Opgeheven
worden : ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LEMMENS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. LEMMENS.

Le rapport a été présenté par M. B. SEUTIN, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER