

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 17 februari 1999 door de Ministers, leden van het Verenigd College bevoegd voor het beleid inzake bijstand aan personen, verzocht hun van advies te dienen over een ontwerp van besluit van het Verenigd College "betreffende de erkenning van de evacuatie- en interventieplannen en van het opleidingsprogramma voor het personeel inzake brandpreventie en -bestrijding, opgelegd aan de inrichtingen die bejaarden huisvesten en die onder de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ressorteren", heeft op 6 juli 1999 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministres, membres du College réuni compétents pour la politique d'aide aux personnes, le 17 février 1999, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du College réuni "relatif à l'agrément des plans d'évacuation et d'intervention et du programme de formation du personnel en matière de prévention et de lutte contre l'incendie, imposés aux établissements hébergeant des personnes âgées et relevant de la Commission communautaire commune", a donné le 6 juillet 1999 l'avis suivant :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van het Verenigd College op het feit dat de ontstentenis van de controle die de Verenigde Vergadering krachtens de wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse instellingen moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat het Verenigd College niet over de volheid van zijn bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke het Verenigd College in aanmerking kan nemen als het te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*

*

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College strekt ertoe een aantal normen vast te stellen die gelden voor de erkenning van inrichtingen die bejaarden huisvesten. Die normen hebben meer bepaald betrekking op de brandveiligheid.

Het ontwerp bepaalt in de eerste plaats dat elke inrichting evacuatie- en interventieplannen moet opmaken, welke ter goedkeuring voorgelegd moeten worden aan de leden van het Verenigd College, bevoegd voor het beleid inzake bijstand aan personen.

.../...

Het ontwerp bepaalt voorts dat elke inrichting voor haar personeel een opleidingsprogramma inzake brandpreventie en -bestrijding moet vaststellen. Ook dat programma moet goedgekeurd worden door de leden van het Verenigd College. Het ontwerp bepaalt dat die opleiding vier uur lessen moet bevatten, en dat ze leidt tot een brevet dat zes jaar geldig is. Personeelsleden die vroeger een opleiding inzake brandpreventie en -bestrijding gevolgd hebben, kunnen de gelijkstelling met de in het ontwerp bedoelde opleiding vragen.

Het ontwerp voorziet voor de bestaande inrichtingen in een termijn van twee jaar, te rekenen vanaf de inwerking-treding van een nog te nemen uitvoeringsbesluit, om zich naar de vereisten van het ontworpen besluit te schikken. Personeelsleden die na die overgangsperiode worden aangeworven, beschikken over één jaar om zich naar die vereisten te schikken.

ALGEMENE OPMERKING

Erkenningsnormen voor inrichtingen die bejaarden huisvesten zijn thans vastgesteld in het besluit van het Verenigd College van 14 maart 1996 tot vaststelling van de normen waaraan de inrichtingen die bejaarden huisvesten moeten voldoen. Het ontwerp voorziet weliswaar in een vervanging van artikel 22 van dat besluit (artikel 1), maar bevat niettemin voor het merendeel autonome bepalingen.

.../...

Het zou de transparantie van de regelgeving ten goede komen, als alle ontworpen bepalingen, met uitzondering van de overgangsbepalingen (artikel 5 en misschien ook artikel 4), in het besluit van het Verenigd College van 14 maart 1996 ingevoegd zouden worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De meeste bepalingen van het ontwerp kunnen geacht worden een rechtsgrond te vinden in artikel 4, 6°, van de ordonnantie van 20 februari 1992 betreffende inrichtingen die bejaarden huisvesten. In zoverre in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp een regel wordt vastgesteld i.v.m. de bijscholing van de personeelsleden, moet de rechtsgrond echter gezocht worden in artikel 4, 7°, van de ordonnantie.

Men verwijze in het eerste lid van de aanhef dan ook naar artikel 4, 6° en 7°, van de ordonnantie.

2. Indien ingegaan wordt op de algemene opmerking, moet in het tweede lid van de aanhef niet verwezen worden naar bepaalde artikelen van het besluit van het Verenigd College van 14 maart 1996. Een algemene verwijzing naar dat besluit zou integendeel volstaan.

.../...

Artikel 1

Zoals het ontworpen artikel 22 van het besluit van het Verenigd College van 14 maart 1996 is geredigeerd, zouden de bevoegde leden van het Verenigd College voor iedere inrichting afzonderlijk evacuatie- en interventieplannen en een opleidingsprogramma voor het personeel moeten vaststellen. De gemachtigde ambtenaar heeft echter verklaard dat het de bedoeling is dat de leden van het Verenigd College een kader zouden bepalen voor de genoemde plannen en het genoemde opleidingsprogramma, en dat de onderscheiden inrichtingen dan elk afzonderlijk die plannen en dat programma zouden vaststellen (1).

Het ontworpen artikel 22 moet herschreven worden, opdat die bedoeling van de stellers van het ontwerp duidelijk tot uiting zou komen.

Artikel 2

Het ontworpen besluit van het Verenigd College tot vaststelling van de veiligheidsnormen waaraan de rusthuizen die onder de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ressorteren moeten voldoen, is de Raad van State niet bekend. Aan de Raad is medegedeeld dat het ontwerp binnenkort voor advies aan de afdeling wetgeving zal worden voorgelegd.

(1) Die plannen en dat programma zouden dan nog wel individueel "erkend" (lees : goedgekeurd) moeten worden door de leden van het Verenigd College (artikel 2 van het ontwerp).

Artikel 3

1. Als het de bedoeling is dat elk personeelslid verplicht is de in dit artikel bedoelde opleiding te volgen, dan dient dit duidelijk bepaald te worden.

2. Volgens het tweede lid is een brevet "zes jaar geldig ... bij alle inrichtingen die bejaarden huisvesten die onder de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen".

2.1. Het is de Raad van State niet duidelijk om welke reden een opleiding, georganiseerd door een welbepaalde inrichting, geldig is ten aanzien van andere inrichtingen. Het zou immers kunnen dat de opleidingen, minstens voor een deel, gericht zijn op de specifieke kenmerken van een welbepaalde inrichting.

2.2. Zo het de bedoeling is dat de personeelsleden om de zes jaar een opleidingsprogramma moeten volgen en een brevet moeten behalen, zou dit beter met zoveel woorden in de tekst bepaald worden.

Artikel 4

1. In de eerste volzin is sprake van het personeel dat "vroeger" een opleiding inzake brandpreventie en -bestrijding heeft gevolgd.

.../...

Het is niet duidelijk of die omschrijving enkel slaat op de personeelsleden die vóór de inwerkingtreding van het ontworpen besluit een opleiding genoten hebben, dan wel of ze ook slaat op de personen die na de inwerkingtreding van het besluit personeelslid van een inrichting worden, en die vóór hun aanwerving elders een opleiding genoten hebben. In de eerste hypothese zou het gaan om een zuivere overgangsbepaling, in de tweede hypothese om een bepaling met een permanent karakter.

Men schrijve, naar gelang van de bedoeling van de stellers van het ontwerp, "het personeel dat vóór de inwerkingtreding van dit besluit een opleiding inzake brandpreventie en -bestrijding heeft gevolgd" of "het personeel dat een andere opleiding inzake brandpreventie en -bestrijding dan die bedoeld in artikel 3 heeft gevolgd".

2. In de Nederlandse tekst van de eerste volzin vervange men het woord "gelijkschakeling" door "gelijkstelling".

Artikel 5

1. In het eerste lid is sprake van de "bestaande" inrichtingen.

Vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid is het nodig dat de bedoelde inrichtingen duidelijker omschreven worden. De overgangsbepaling zou bijvoorbeeld kunnen gelden voor inrichtingen die erkend zijn of over een voorlopige

.../...

werkingsvergunning beschikken op het ogenblik van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit of van het in artikel 5 bedoelde ministerieel besluit.

2. Volgens het tweede lid beschikt het personeel dat na afloop van de in het eerste lid bedoelde termijn wordt aangeworven, over een termijn van één jaar om zich te schikken naar de bepalingen van het ontworpen besluit.

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat het de bedoeling is dat die termijn geldt, niet enkel voor de personeelsleden die in dienst zijn op het ogenblik van de inwerkingtreding van het ontworpen besluit, maar ook voor de personeelsleden die nadien in dienst van een erkende inrichting treden.

Gelet op die bedoeling, dient het ontwerp aangevuld te worden met een algemene bepaling die in een bepaalde termijn voorziet voor alle "nieuwe" personeelsleden, op welk ogenblik ze ook in dienst treden.

Voor de personeelsleden die in dienst zijn op het ogenblik dat voor de betrokken inrichting een opleidingsprogramma is vastgesteld, dient dan in een bijzondere overgangsbepaling te worden voorzien. Mits in artikel 5, tweede lid, wordt gepreciseerd dat het om die categorie van personeelsleden gaat (1), kan dat lid behouden blijven.

(1) En dus niet om personeelsleden die worden aangeworven na de in het eerste lid bedoelde termijn.

Artikel 6

Er lijkt geen reden te zijn om af te wijken van de gebruikelijke regeling inzake de inwerkingtreding van besluiten van het Verenigd College. Dit artikel kan dan ook weggelaten worden.

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'Etat attire l'attention du Collège réuni sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient à l'Assemblée réunie d'exercer en vertu de la loi du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, a pour conséquence que le Collège réuni ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Collège réuni peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

PORTEE DU PROJET

Le projet d'arrêté du Collège réuni soumis pour avis a pour objet de fixer un certain nombre de normes qui régissent l'agrément d'établissements hébergeant des personnes âgées. Ces normes se rapportent plus précisément à la protection contre l'incendie.

Le projet prévoit en premier lieu que chaque établissement est tenu d'établir des plans d'évacuation et d'intervention, lesquels doivent être soumis pour approbation aux membres du Collège réuni qui ont la politique de l'aide aux personnes dans leurs attributions.

.../...

Le projet prévoit, en outre, que chaque établissement est tenu d'établir, pour son personnel, un programme de formation en matière de prévention et de lutte contre l'incendie. Ce programme doit également être approuvé par les membres du Collège réuni. Le projet dispose que cette formation doit comporter quatre heures de cours et qu'elle débouche sur un brevet valable six ans. Les membres du personnel qui ont suivi précédemment une formation en matière de prévention et de lutte contre l'incendie peuvent solliciter l'assimilation à la formation prévue par le projet.

En ce qui concerne les établissements existants, le projet accorde un délai de deux ans, à dater de l'entrée en vigueur d'un arrêté d'exécution qui doit encore être pris, pour se conformer aux exigences de l'arrêté en projet. Les membres du personnel engagés après cette période transitoire disposent d'un an pour se conformer à ces exigences.

OBSERVATION GENERALE

Les normes d'agrément des établissements hébergeant des personnes âgées sont actuellement établies par l'arrêté du Collège réuni du 14 mars 1996 fixant les normes auxquelles doivent répondre les établissements hébergeant des personnes âgées. A l'exception de l'article 1er du projet, qui envisage de remplacer l'article 22 de cet arrêté, le projet se compose pour le reste de dispositions autonomes.

.../...

Dans un souci de transparence de la réglementation, il serait indiqué que toutes les dispositions, à l'exception des dispositions transitoires (l'article 5 et peut-être aussi l'article 4), soient insérées dans l'arrêté du Collège réuni du 14 mars 1996.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. On peut considérer que la plupart des dispositions du projet trouvent un fondement légal à l'article 4, 6°, de l'ordonnance du 20 février 1992 relative aux établissements hébergeant des personnes âgées. Dans la mesure où l'article 3, alinéa 1er, du projet édicte une règle relative à la formation continuée des membres du personnel, il faudrait toutefois invoquer l'article 4, 7°, de l'ordonnance comme fondement légal.

Par conséquent, le premier alinéa du préambule fera référence à l'article 4, 6° et 7°, de l'ordonnance.

2. Si l'observation générale est retenue, le deuxième alinéa du préambule ne devrait pas faire référence à certains articles de l'arrêté du Collège réuni du 14 mars 1996. Au contraire, une référence générale à cet arrêté suffirait.

.../...

Article 1er

Tel qu'il est rédigé, l'article 22 en projet de l'arrêté du Collège réuni du 14 mars 1996 semble indiquer que les membres compétents du Collège réuni devraient établir, pour chaque établissement en particulier, des plans d'évacuation et d'intervention ainsi qu'un programme de formation du personnel. Toutefois, selon les déclarations du fonctionnaire délégué, l'intention est que les membres du Collège réuni arrêtent un cadre pour les plans et le programme de formation concernés, et que les divers établissements fixent ensuite, chacun en ce qui le concerne, ces plans et ce programme (1).

L'article 22 en projet devrait être remanié de manière à exprimer plus clairement cette intention des auteurs du projet.

Article 2

Le Conseil d'Etat n'a pas connaissance de l'arrêté en projet du Collège réuni fixant les normes de sécurité auxquelles doivent répondre les maisons de repos relevant de la Commission communautaire commune. Il a été communiqué au Conseil que le projet serait soumis sous peu pour avis à la section de législation.

(1) Certes, il faudrait par ailleurs que ces plans et ce programme soient "agréés" (lire : approuvés) de manière individuelle par les membres du Collège réuni (article 2 du projet).

Article 3

1. Si l'intention est d'obliger chaque membre du personnel à suivre la formation visée par cet article, il faut l'indiquer clairement.

2. Selon l'alinéa 2, un brevet est "valable six ans, auprès de tous les établissements hébergeant des personnes âgées qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune".

2.1. Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas le motif pour lequel une formation organisée par un établissement déterminé serait valable à l'égard d'autres établissements. Il se pourrait, en effet, que les formations soient conçues, du moins en partie, en fonction des caractéristiques spécifiques de tel ou tel établissement.

2.2. Si l'on envisage que les membres du personnel doivent suivre un programme de formation et obtenir un brevet, tous les six ans, il serait préférable de le prévoir explicitement dans le texte.

Article 4

1. Il s'agit, dans la première phrase, du personnel qui a suivi "précédemment" une formation en matière de prévention et de lutte contre l'incendie.

.../...

On ne distingue pas si cette périphrase vise uniquement les membres du personnel qui ont suivi une formation avant l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, ou si elle concerne également les personnes qui sont engagées dans un établissement après l'entrée en vigueur de l'arrêté et qui ont suivi une formation ailleurs avant leur recrutement. Selon la première hypothèse, il s'agirait d'une simple disposition transitoire, selon la seconde hypothèse, d'une disposition à caractère permanent.

En fonction de l'intention des auteurs du projet, on écrira soit "le personnel ayant suivi, avant l'entrée en vigueur du présent arrêté, une formation en matière de prévention et de lutte contre l'incendie", soit "le personnel ayant suivi une formation en matière de prévention et de lutte contre l'incendie autre que celle visée à l'article 3".

2. Dans le texte néerlandais de la première phrase, il conviendrait de remplacer le mot "gelijkschakeling" par le mot "gelijkstelling".

Article 5

1. L'alinéa 1er fait état d'établissements "existants".

La sécurité juridique commande que les établissements en question soient définis de manière plus précise. La disposition transitoire pourrait s'appliquer, par

.../...

exemple, aux établissements qui sont agréés ou qui détiennent une autorisation de fonctionnement provisoire à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet ou de l'arrêté ministériel visé à l'article 5.

2. Selon l'alinéa 2, le personnel engagé après le délai visé à l'alinéa 1er, dispose d'un délai d'un an pour se conformer aux dispositions de l'arrêté en projet.

Le fonctionnaire délégué a précisé que l'objectif est que ce délai s'applique non seulement aux membres du personnel en fonction à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté en projet, mais également aux membres du personnel engagés par la suite dans un établissement agréé.

Compte tenu de cet objectif, il faudrait compléter le projet par une disposition générale prévoyant un délai déterminé pour tous les "nouveaux" membres du personnel, quelle que soit la date de leur entrée en fonction.

Pour ce qui est des membres du personnel en fonction à la date à laquelle un programme de formation est établi pour l'établissement concerné, il y a lieu, dès lors, de prévoir une disposition transitoire particulière. Pour autant que l'article 5, alinéa 2, précise qu'il s'agit de cette catégorie de membres du personnel (1), cet alinéa peut être maintenu.

(1) Et donc pas des membres du personnel engagés après le délai visé à l'alinéa 1er.

Article 6

Rien ne semble justifier une dérogation à la règle habituelle d'entrée en vigueur des arrêtés du Collège réuni. Cet article peut dès lors être omis.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALLEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

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 Mevr. P. DE SOMERE, adjunct-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 Mme P. DE SOMERE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER