

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.322/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 21 juni 2007 door het Lid van het Verenigd College bevoegd voor het Gezondheidsbeleid en het Openbaar ambt en het Lid van het Verenigd College bevoegd voor het Beleid inzake Bijstand aan personen, Financiën, Begroting en Externe betrekkingen verzocht hen, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van het Verenigd College "betreffende de erkenning en de subsidiëeringswijze van de centra en diensten voor personen met een handicap", heeft op 10 juli 2007 het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies nog een aantal opmerkingen over andere punten. Hieruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College strekt ertoe, wat de centra en diensten voor personen met een handicap betreft, uitvoering te geven aan de bepalingen van de ordonnantie van 7 november 2002 betreffende de centra en diensten voor bijstand aan personen (hierna: de ordonnantie), die het Verenigd College machtigen om de nadere regels vast te stellen met betrekking tot de erkenningsnormen en -procedure, en de toekenning van subsidies.

1.2. De ontworpen regeling komt in grote lijnen neer op wat volgt.

In titel I van het ontwerp worden een aantal begrippen gedefinieerd.

Titel II bevat bepalingen met betrekking tot de voorlopige werkingsvergunning (hoofdstuk I), de erkenning (hoofdstuk II), de hernieuwing van de erkenning (hoofdstuk III), de weigering en intrekking van de erkenning (hoofdstuk IV), de sluiting van het centrum of de dienst (hoofdstuk V), de bekendmaking van een aantal van de hiervoor genoemde beslissingen en de wijze waarop de aanvraag tot erkenning, de betekeningen en de procedurehandelingen moeten gebeuren (hoofdstuk VI).

.../...

De erkenningsnormen betreffende de centra en diensten voor personen met een handicap worden vastgesteld in titel III van het ontwerp. Hoofdstuk I bevat de algemene normen die van toepassing zijn op alle centra en diensten voor personen met een handicap. Die normen hebben betrekking op de eerbiediging van de politieke, filosofische en godsdienstige overtuiging van de gebruiker, almede van zijn privé-leven en zijn individuele rechten (afdeling 3), de kwalificatie van het personeel (afdeling 4), de klachten van de gebruikers (afdeling 5), het huishoudelijk reglement (afdeling 6), de veiligheid en architectuur van het centrum (afdeling 7), het activiteitenverslag en de boekhouding (afdeling 8). In hoofdstuk II worden specifieke normen bepaald die van toepassing zijn op de verblijfscentra. Hoofdstuk III bevat bijzondere normen die van toepassing zijn op de dagcentra, terwijl hoofdstuk IV (Ned. tekst niet: hoofdstuk V) bijzondere normen bevat toepasselijk op de diensten voor begeleid zelfstandig wonen. Ten slotte bevat hoofdstuk V (Ned. tekst niet: hoofdstuk VI) bijzondere normen toepasselijk op de diensten voor hulpverlening bij "activiteiten in het dagelijks leven".

Titel IV van het ontwerp bevat bepalingen in verband met de subsidiëring van de centra en diensten voor personen met een handicap. Het regelt de subsidiëeringswijze (hoofdstuk I), bevat bepalingen in verband met de functies die voor subsidiëring in aanmerking komen (hoofdstuk II) en betreffende de subsidiëeringsschalen (hoofdstuk III), en geeft een opsomming van andere voordelen die aan deze centra kunnen worden toegekend (hoofdstuk IV - Ned. tekst niet: hoofdstuk V). Hoofdstuk V bevat enkele overgangsbepalingen.

Ten slotte wordt in titel V in de mogelijkheid voorzien om voor de centra en diensten een afwijking toe te staan van de in het ontwerp vastgestelde architectonische normen en normen betreffende de kwalificatie van het personeel. Ook worden enkele besluiten opgeheven en wordt bepaald dat het ontworpen besluit in werking treedt op 1 januari 2008.

2. Hoofdstuk I van titel II van het ontwerp, dat bepalingen bevat in verband met de voorlopige werkingsvergunning, vindt rechtsgrond in artikel 8 van de ordonnantie. De overige bepalingen van titel II vinden rechtsgrond in artikel 13 van de ordonnantie.

Titel III van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 7 van de ordonnantie.

.../...

De bepalingen van titel IV vinden rechtsgrond in de artikelen 14, 16 en 17 van de ordonnantie.

Artikel 121 van het ontwerp, dat voorziet in de opheffing van een aantal besluiten en reglementaire beslissingen, vindt rechtsgrond in artikel 25 van de ordonnantie.

VORMVEREISTEN

Bij de adviesaanvraag is enkel het advies van de Inspectie van Financiën gevoegd, maar niet het akkoord van de leden van het Verenigd College die samen bevoegd zijn voor begroting. Aangezien door de ontworpen regeling rechtstreeks de uitgaven worden beïnvloed, zal deze, overeenkomstig artikel 9 van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007 betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak, alsnog aan de voorafgaande akkoordbevinding van de voornoemde leden van het Verenigd College, dienen te worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

De Nederlandse tekst van het ontwerp is op sommige plaatsen onzorgvuldig opgesteld ⁽¹⁾ en dient om die reden grondig te worden herzien.

Aanhef

Rekening houdende met hetgeen hiervoor is gesteld met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp, dient in het eerste lid van de aanhef ook te worden verwezen naar de artikelen 17 en 25 van de ordonnantie.

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld de artikelen 22, 39 en 42 van het ontwerp.

Artikel 20

Gelet op de recente wijziging van het opschrift van het regentsbesluit van 23 augustus 1948, schrijve men "afdeling bestuursrechtspraak" in plaats van "afdeling administratie".

Artikel 22

In artikel 22 dient beter tot uitdrukking te worden gebracht dat voor wat betreft de personen die hun woonplaats in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad hebben, uitsluitend de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd is om voor deze personen een erkenningsregeling als persoon met een handicap vast te stellen. Ook dient de in het tweede lid van artikel 22 aan het Verenigd College verleende bevoegdheid om de "voornoemde erkenningsprocedure" vast te stellen, zo te worden begrepen dat deze procedure enkel betrekking heeft op de erkenningen waarvoor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie bevoegd is, en derhalve niet op de erkenningen die worden verleend door de andere deeltentiteiten. Men schrijve in dat tweede lid bovendien "de procedure van de voornoemde erkenning" in plaats van "de voornoemde erkenningsprocedure".

Artikel 60

In artikel 60 moet worden verwezen naar artikel 61 in plaats van naar artikel 60 van het ontwerp.

Artikel 93

In artikel 93 moet worden verwezen naar "het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 4 september 2003 (niet: 21 november 2006) tot bepaling van de elementaire verplichtingen inzake veiligheid, gezondheid en uitrusting van de woningen".

Artikel 101

In artikel 101, § 1, eerste lid, 1/, a), en 2/, dient telkens te worden verwezen naar bijlage IV bij dit besluit, in plaats van respectievelijk naar bijlage II en bijlage III bij dit besluit.

Artikel 109

1. Opdat de delegatie aan de Ministers, bevoegd voor het beleid inzake bijstand aan personen, om per type van centra en diensten het percentage te bepalen van de kosten voor de permanente vorming van het personeel dat in aanmerking komt voor subsidiëring, in artikel 109, derde lid, in overeenstemming zou kunnen worden geacht met artikel 17 van de ordonnantie, dienen tevens de grenzen en de criteria te worden bepaald die de voornoemde Ministers dienaangaande zullen moeten in acht nemen.

2. De delegatie aan de Ministers om per type van centra en diensten de werkings- en uitrustingskosten van deze centra en diensten te bepalen, kan slechts doorgang vinden op voorwaarde dat het Verenigd College uitvoering geeft aan artikel 18 van de ordonnantie, door het maximumbedrag van de werkings- en uitrustingskosten die vatbaar zijn voor subsidiëring te bepalen, hetgeen met het voorliggende ontwerp niet het geval is. Indien van het voorliggende ontwerp alsnog gebruik wordt gemaakt om uitvoering te geven aan artikel 18 van de ordonnantie, zal in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp ook van dat artikel melding moeten worden gemaakt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. PAS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

M. VAN DAMME

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 43.322/1

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Membre du Collège réuni compétent pour la politique de la Santé et la Fonction publique et le Membre du Collège réuni compétent pour la politique d'Aide aux personnes, les Finances, le Budget et les Relations extérieures, le 21 juin 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Collège réuni "relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des centres et services pour personnes handicapées", a donné le 10 juillet 2007 l'avis suivant:

En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

* *

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1.1. Le projet d'arrêté du Collège réuni soumis pour avis vise, en ce qui concerne les centres et services pour personnes handicapées, à pourvoir à l'exécution des dispositions de l'ordonnance du 7 novembre 2002 relative aux centres et services de l'aide aux personnes (ci-après : l'ordonnance), en vertu desquelles le Collège réuni est habilité à définir les règles particulières concernant les normes et la procédure d'agrément, ainsi que l'octroi de subventions.

1.2. Dans les grandes lignes, le régime en projet s'analyse comme suit.

Le titre premier du projet définit un certain nombre de notions.

Le titre II contient des dispositions concernant l'autorisation de fonctionnement provisoire (chapitre premier), l'agrément (chapitre II), le renouvellement de l'agrément (chapitre III), le refus et le retrait de l'agrément (chapitre IV), la fermeture du centre ou du service (chapitre V), la publication de certaines des décisions susvisées, ainsi que les modalités selon lesquelles doivent s'effectuer la demande d'agrément, les notifications et les actes de procédure (chapitre VI).

Le titre III du projet définit les normes d'agrément relatives aux centres et services pour personnes handicapées. Le chapitre premier énonce les normes générales applicables à tous les centres et services pour personnes handicapées. Ces normes se

.../...

rapportent au respect des convictions politiques, philosophiques et religieuses de l'utilisateur, de sa vie privée, ainsi que de ses droits individuels (section 3), à la qualification du personnel (section 4), aux plaintes des usagers (section 5), au règlement d'ordre intérieur (section 6), à la sécurité et à l'architecture du centre (section 7), au rapport d'activité et à la comptabilité (section 8). Le chapitre II arrête des normes spécifiques qui s'appliquent aux centres d'hébergement. Le chapitre III édicte des normes spéciales applicables aux centres de séjour, tandis que le chapitre IV fixe des normes spéciales applicables aux services d'habitat accompagné. Enfin, le chapitre V définit des normes spéciales applicables aux services d'aide "Actes de la vie journalière".

Le titre IV du projet contient des dispositions régissant l'octroi de subventions aux centres et services pour personnes handicapées. Il fixe le mode de subventionnement (chapitre premier), contient des dispositions relatives aux fonctions admises à la subvention (chapitre II) et aux échelles de subventionnement (chapitre III), et dresse une liste d'autres avantages dont les centres en question peuvent bénéficier (chapitre IV). Le chapitre V comporte quelques dispositions transitoires.

Enfin, le titre V prévoit la possibilité d'accorder aux centres et services une dérogation aux normes architecturales fixées par le projet ainsi qu'aux normes relatives à la qualification du personnel. Il abroge par ailleurs certains arrêtés et fixe l'entrée en vigueur de l'arrêté en projet au 1^{er} janvier 2008.

2. Le chapitre premier du titre II du projet, qui comporte des dispositions relatives à l'autorisation de fonctionnement provisoire, trouve son fondement juridique à l'article 8 de l'ordonnance. Les autres dispositions du titre II trouvent leur fondement juridique à l'article 13 de l'ordonnance.

Le titre III du projet trouve son fondement juridique à l'article 7 de l'ordonnance.

Les dispositions du titre IV trouvent leur fondement juridique aux articles 14, 16 et 17 de l'ordonnance.

L'article 121 du projet, qui prévoit d'abroger un certain nombre d'arrêtés et de décisions réglementaires, trouve son fondement juridique à l'article 25 de l'ordonnance.

.../...

FORMALITÉS

Seul l'avis de l'inspection des finances est joint à la demande d'avis, l'accord des membres du Collège réuni conjointement compétents pour le budget faisant pour sa part défaut. Dès lors que le texte en projet a une incidence directe sur les dépenses, il devra, conformément à l'article 9 de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007 relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget, encore être soumis à l'accord préalable des membres précités du Collège réuni.

EXAMEN DU TEXTE

Observation générale

Le texte néerlandais du projet n'est pas toujours rédigé avec soin ⁽¹⁾ et pour ce motif, devra être fondamentalement revu.

Préambule

Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus à propos du fondement juridique du projet, le premier alinéa du préambule devra également faire mention des articles 17 et 25 de l'ordonnance.

Article 20

Vu la modification récente de l'intitulé de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, on écrira "section du contentieux administratif" au lieu de "section d'administration".

⁽¹⁾ Voir par exemple les articles 22, 39 et 42 du projet.

Article 22

L'article 22 devrait préciser qu'en ce qui concerne les personnes qui ont leur domicile dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire commune est seule à pouvoir fixer, à leur égard, un régime de reconnaissance comme personne handicapée. Par ailleurs, l'habilitation conférée au Collège réuni, à l'alinéa 2 de l'article 22, de fixer la "procédure de reconnaissance susvisée" doit être interprétée en ce sens que cette procédure ne concerne que les reconnaissances pour lesquelles la Commission communautaire commune est compétente et ne porte pas, dès lors, sur celles qui sont accordées par les autres entités fédérées. En outre, dans le deuxième alinéa du texte néerlandais, on écrira "de procedure van de voornoemde erkenning" au lieu de "de voornoemde erkenningsprocedure".

Article 60

À l'article 60, on fera référence à l'article 61 et non à l'article 60 du projet.

Article 93

À l'article 93, on fera référence à l'"arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 (et non : 21 novembre 2006) déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements".

Article 101

À l'article 101, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, a), et 2/, on mentionnera chaque fois l'annexe IV du présent arrêté au lieu de, respectivement, l'annexe II et l'annexe III du présent arrêté.

Article 109

1. Par ailleurs, pour que la délégation que l'article 109, alinéa 3, donne aux ministres ayant la politique de l'aide aux personnes dans leurs attributions de déterminer, par type de centres et de services, le pourcentage des frais destinés à la formation continuée du personnel admis à la subvention, puisse être réputée conforme à l'article 17 de l'ordonnance, il faudra préciser les limites et les critères que les ministres précités devront prendre en considération à cet égard.

2. La délégation faite aux ministres de déterminer, par type de centres et de services, les frais de fonctionnement et d'équipement de ceux-ci, ne peut être admise que si le Collège réuni pourvoit à l'exécution de l'article 18 de l'ordonnance en fixant le montant maximum des frais de fonctionnement et d'équipement admis à la subvention, ce qui n'est pas le cas dans le projet à l'examen. Si celui-ci devait encore être mis à profit pour mettre en oeuvre l'article 18 de l'ordonnance, il faudrait encore faire mention de cet article dans le premier alinéa du préambule du projet.

La chambre était composée de

Messieurs	M. VAN DAMME,	président de chambre,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	conseillers d'État,
	A. SPRUYT, M. TISON,	assesseurs de la section de législation,
Madame	A. BECKERS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. W. PAS, auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. VAN VAERENBERGH.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A. BECKERS

M. VAN DAMME