

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.323/1

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 diensten voor thuiszorg", 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 diensten voor thuiszorg 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 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 diensten voor thuiszorg worden vastgesteld in titel III van het ontwerp. 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 (hoofdstuk I), de opdrachten van de diensten (hoofdstuk II), de kwaliteit van de dienst en de opvang van de gebruikers (hoofdstuk III), de klachten van de gebruikers (hoofdstuk IV), de kwalificatie van het personeel (hoofdstuk V), het huishoudelijk reglement (hoofdstuk VI), de veiligheid en architectuur van het centrum (hoofdstuk VII), en het activiteitenverslag en de boekhouding (hoofdstuk VIII).

Titel IV van het ontwerp bevat bepalingen in verband met de subsidiëring van de diensten voor thuiszorg. Het regelt de subsidiëeringswijze (hoofdstuk I) en bevat bepalingen in verband met de financiële bijdrage van de gebruikers (hoofdstuk II), het maximumaantal subsidieerbare prestatie-uren (hoofdstuk III), en de betalingsvoorwaarden van de subsidie (hoofdstuk V). Hoofdstuk V (niet: hoofdstuk IV) bevat overgangsbepalingen.

Ten slotte wordt in titel V in de mogelijkheid voorzien om voor de diensten een afwijking toe te staan van de in het ontwerp vastgestelde architectonische normen. Ook wordt het koninklijk besluit van 1 augustus 1975 ⁽¹⁾ 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 artikel 14 van de ordonnantie.

⁽¹⁾ Koninklijk besluit van 1 augustus 1975 tot regeling van de erkenning van de diensten voor gezins- en bejaardenhulp en van de toekenning van subsidies aan deze diensten, van het Brussels Gewest.

Artikel 48 van het ontwerp, dat voorziet in de opheffing van het koninklijk besluit van 1 augustus 1975, 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 ⁽²⁾ en dient om die reden grondig te worden herzien.

Aanhef

1. Rekening houdende met hetgeen hiervoor is gesteld met betrekking tot de rechtsgrond van het ontwerp, dient in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar de artikelen 16 en 17 te worden geschrapt en dient in dat lid ook te worden verwezen naar artikel 25 van de ordonnantie.

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld de artikelen 1, 7/, en 48 van het ontwerp.

2. Het vierde lid van de aanhef, waarin wordt verwezen naar "het besluit van het Verenigd College van ... over het verzoek om advies aan de Raad van State binnen een termijn van één maand", dient te worden weggelaten.

3. Het vijfde lid van de aanhef redigere men als volgt:

"Gelet op advies 43.323/1 van de Raad van State, gegeven op 10 juli 2007, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 19

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 29

Artikel 29, eerste lid, bepaalt dat de gezins- en bejaardenhelpers moeten beschikken over een diploma uitgereikt door een gemeenschap, een gewest of de Franse Gemeenschapscommissie.

Ermeë rekening houdende dat de beperking van de in aanmerking genomen diploma's tot die welke worden uitgereikt door een gewest, een gemeenschap of de Franse Gemeenschapscommissie problematisch is, zowel in het licht van de grondwettelijke beginselen van de gelijkheid en de niet-discriminatie als in het licht van het europeesrechtelijk beginsel van het vrij verkeer van werknemers, dient in artikel 29, eerste lid, te worden bepaald dat ook een daarmee gelijkgesteld diploma in aanmerking wordt genomen.

Artikel 48

Artikel 48 redigere men als volgt:

"Het koninklijk besluit van 1 augustus 1975 tot regeling van de erkenning van de diensten voor gezins- en bejaardenhulp en van de toekenning van subsidies aan deze diensten, voor het Brusselse Gewest, laatst gewijzigd bij besluit van het Verenigd College van 7 december 2006, wordt opgeheven".

Bijlagen

Bijlage I, waarnaar wordt verwezen in artikel 15 van het ontwerp, ontbreekt in het aan de Raad van State, afdeling wetgeving, voorgelegde dossier. De afdeling wetgeving heeft die bijlage derhalve niet kunnen onderzoeken.

Aan het einde van elke bijlage dient de formule te worden toegevoegd "Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van het Verenigd College van ...".

Slotopmerking

De afdeling wetgeving dient vast te stellen dat het ontwerp geen uitvoering bevat van de artikelen 16, 17 en 18 van de ordonnantie. Bijgevolg wordt, voor wat betreft de diensten voor thuiszorg, op onvolkomen wijze uitvoering gegeven aan de ordonnantie.

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 43.323/1

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 services d'aide à domicile", 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 services d'aide à domicile, 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 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 services d'aide à domicile. 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 (chapitre premier), aux missions des services (chapitre II), à la qualité du service et à l'accueil des usagers (chapitre III), aux plaintes des usagers (chapitre IV), à la qualification du personnel (chapitre V), au règlement d'ordre intérieur (chapitre VI), à la sécurité et à l'architecture du centre (chapitre VII), au rapport d'activité et à la comptabilité (chapitre VIII).

Le titre IV du projet contient des dispositions régissant l'octroi de subventions aux services d'aide à domicile. Il fixe le mode de subventionnement (chapitre premier) et contient des dispositions relatives à la participation financière des usagers (chapitre II), au nombre maximum d'heures de prestations admises à la subvention (chapitre III) et aux modalités de paiement de la subvention (chapitre V). Le chapitre V (et non: chapitre IV) comporte des dispositions transitoires.

Enfin, le titre V prévoit la possibilité d'accorder aux services une dérogation aux normes architecturales fixées par le projet. Il abroge par ailleurs l'arrêté royal du 1^{er} août 1975 ⁽¹⁾ 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 à l'article 14 de l'ordonnance.

⁽¹⁾ Arrêté royal du 1^{er} août 1975 réglant l'agrément des services d'aide aux familles et aux personnes âgées et l'octroi de subventions à ces services pour la Région bruxelloise.

L'article 48 du projet, qui prévoit d'abroger l'arrêté royal du 1^{er} août 1975, 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 ⁽²⁾ et pour ce motif, devra être fondamentalement revu.

Préambule

1. Compte tenu de l'observation formulée ci-dessus à propos du fondement juridique du projet, on supprimera dans le premier alinéa du préambule la référence aux articles 16 et 17, mais on y ajoutera une référence à l'article 25 de l'ordonnance.

2. On supprimera le quatrième alinéa du préambule faisant référence à "la délibération du Collège réuni du ... sur la demande d'avis au Conseil d'État dans un délai d'un mois".

⁽²⁾ Voir par exemple les articles 1^{er}, 7/, et 48 du projet.

3. On rédigera le cinquième alinéa du préambule comme suit:

"Vu l'avis 43.323/1 du Conseil d'État, donné le 10 juillet 2007, en application de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État;"

Article 19

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".

Article 29

L'article 29, alinéa 1^{er}, dispose que les aides familiaux ou aides seniors doivent disposer d'un diplôme délivré par une communauté, une région ou la Commission communautaire française.

Dès lors que le fait de limiter les diplômes, pris en considération, à ceux délivrés par une région, une communauté ou la Commission communautaire française pose problème tant au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que du principe de droit européen de la libre circulation des travailleurs, on précisera à l'article 29, alinéa 1^{er}, qu'un diplôme y assimilé est également pris en considération.

Article 48

On rédigera l'article 48 comme suit:

"L'arrêté royal du 1^{er} août 1975 réglant l'agrégation des services d'aide aux familles et aux personnes âgées et l'octroi de subventions à ces services pour la Région bruxelloise, modifié en dernier lieu par l'arrêté du Collège réuni du 7 décembre 2006, est abrogé".

.../...

Annexes

L'annexe I visée à l'article 15 du projet fait défaut dans le dossier soumis au Conseil d'État, section de législation. La section de législation n'a donc pas pu l'examiner.

À la fin de chaque annexe, on ajoutera la formule "Vu pour être joint à l'arrêté du Collège réuni du ...".

Observation finale

La section de législation se doit de constater que le projet ne pourvoit pas à l'exécution des articles 16, 17 et 18 de l'ordonnance. En conséquence, en ce qui concerne les services d'aide à domicile, il est imparfaitement pourvu à l'exécution de l'ordonnance.

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