

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.468/3
VAN 19 APRIL 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 31 maart 2011 door de Leden van het Verenigd College bevoegd voor het beleid inzake bijstand aan personen verzocht hun, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie “tot vaststelling van de inhoud van de opleidingen die de directeurs van de voorzieningen voor opvang of huisvesting van bejaarden moeten volgen”, heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de inhoud te bepalen van de opleidingen die directeurs van de bicommunautaire ouderenvoorzieningen in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad dienen te volgen opdat de voorziening door het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie kan worden erkend. Het ontworpen besluit bepaalt de vakken die moeten worden gevolgd (artikel 1). Tevens wordt bepaald dat bepaalde opleidingen ook praktische stages en bezoeken van ouderenvoorzieningen omvatten (artikel 2).

BEVOEGDHEID EN RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef van het ontworpen besluit wordt ervoor rechtsgrond gezocht in de artikelen 58, 99, 123 en 184 van het besluit van het Verenigd College van 3 december 2009 tot vaststelling van de erkenningsnormen waaraan de voorzieningen voor opvang of huisvesting van bejaarde personen moeten voldoen alsmede tot nadere omschrijving van de groepering en de fusie en de bijzondere normen waaraan deze moeten voldoen. Deze bepalingen bevatten evenwel geen delegatie aan de leden van het Verenigd College bevoegd voor het beleid inzake bijstand aan personen.

Bij de artikelen 59, 100, 124 en 185 van het voornoemde besluit worden weliswaar de betrokken leden gemachtigd om de inhoud te erkennen van de opleidingen bedoeld in de artikelen 58, 99, 123 en 184 van dat besluit, maar deze individuele erkenningsbevoegdheid houdt niet de bevoegdheid in om de ontworpen regeling uit te vaardigen.

4. Nog afgezien van hetgeen zo-even werd opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, doet artikel 1 van het ontworpen besluit bevoegdheidsbezwaren rijzen. Uit artikel 127, § 1, eerste lid, 1°, van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 4, 12° tot 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen en artikel 127, § 1,

eerste lid, 2°, van de Grondwet volgt immers dat de gemeenschappen bevoegd zijn inzake vorming en opleiding, alsook inzake onderwijs. Uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof blijkt weliswaar dat andere overheden “vereisten [van] onder meer [...] studie en opleiding”¹ kunnen opleggen als voorwaarde voor de toegang tot het beroep² of tot de uitoefening van een beroep in de gezondheidszorg³, maar dat “het vaststellen van een leerprogramma”⁴, de “organisatie van opleidingen - zij het basisopleidingen of bijscholing - en de bekrachtiging van dergelijke opleidingen”⁵, alsook het bepalen van de inhoud van een opleiding of een vorm van onderwijs of van een examen voorafgaand aan de toegang tot het beroep⁶, tot de bevoegdheid van de gemeenschappen behoren.

Evenzo kan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie de erkenningsvoorwaarden vaststellen voor de voorzieningen waarin de betrokken personeelsleden tewerkgesteld zijn. Die erkenningsvoorwaarden kunnen weliswaar betrekking hebben op de vereiste opleiding en vorming van de betrokken personeelsleden, maar dit doet geen afbreuk aan hetgeen zo-even werd uiteengezet met betrekking tot de bevoegdheden van de gemeenschappen inzake vorming en opleiding en inzake onderwijs.

Te dezen wordt de inhoud van het onderwijs of de opleiding die gevolgd moet worden op gedetailleerde wijze bepaald, waardoor voornoemde gemeenschapsbevoegdheden worden betreden. Het gegeven dat de instellingen die de betrokken opleidingen verstrekken, overeenkomstig artikel 2, eerste lid, van het ontworpen besluit kunnen bepalen welke vakken in de verscheidene modules worden opgenomen, doet niets af aan deze vaststelling.

5. Aangezien er aldus geen rechtsgrond voorhanden blijkt te zijn voor het ontworpen besluit en er bovendien bevoegdheidsrechtelijke bezwaren rijzen bij artikel 1 ervan, ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, af van een verder onderzoek van het ontwerp.

¹ Grondwettelijk Hof, nr. 81/96, 18 december 1996, B.4.2. In dezelfde zin, Grondwettelijk Hof, nr. 19/2005, 26 januari 2005, B.3.5.

² Grondwettelijk Hof, nr. 81/94, 1 december 1994, B.9 en B.10; Grondwettelijk Hof, nr. 74/97, 17 december 1997, B.4.4; Grondwettelijk Hof, nr. 109/2001, 20 september 2001, B.3.5.

³ Grondwettelijk Hof, nr. 81/96, 18 december 1996, B.4.1 tot B.5.3.

⁴ Grondwettelijk Hof, nr. 19/2005, 26 januari 2005, B.3.4; Grondwettelijk Hof, nr. 143/2007, 22 november 2007, B.8.1.

⁵ Grondwettelijk Hof, nr. 74/97, 17 december 1997, B.4.4.

⁶ Grondwettelijk Hof, nr. 81/94, 1 december 1994, B.10; Grondwettelijk Hof nr. 109/2001, 20 september 2001, B.3.5.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. BAERT

ROYAUME BELGIQUE

AVIS 49.468/3
DU 19 AVRIL 2011DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par les Membres du Collège réuni compétente pour la politique d'Aide aux personnes, le 31 mars 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet ministériel du Collège réuni de la Commission communautaire commune « déterminant le contenu des formations que les directeurs des établissements d'accueil ou d'hébergement pour des personnes âgées doivent suivre », a donné l'avis suivant:

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

*
* *

PORTÉE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel, soumis pour avis, a pour objet de déterminer le contenu des formations que les directeurs des établissements bicommunautaires pour personnes âgées dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale doivent suivre pour que le Collège réuni de la Commission communautaire commune puisse agréer l'établissement. L'arrêté en projet fixe les matières qui doivent être suivies (article 1^{er}). En outre, il est prévu que certaines formations comprennent également des stages pratiques et des visites d'établissements pour personnes âgées (article 2).

COMPÉTENCE ET FONDEMENT JURIDIQUE

3. Selon le préambule de l'arrêté en projet, son fondement juridique est recherché aux articles 58, 99, 123 et 184 de l'arrêté du Collège réuni du 3 décembre 2009 fixant les normes d'agrément auxquelles doivent répondre les établissements d'accueil ou d'hébergement pour personnes âgées et précisant les définitions de groupement et de fusion ainsi que les normes particulières qu'ils doivent respecter. Ces dispositions ne confèrent toutefois aucune délégation aux membres du Collège réuni compétents pour la politique d'aide aux personnes.

Si les articles 59, 100, 124 et 185 de l'arrêté précité habilite les membres concernés à agréer le contenu des formations visées aux articles 58, 99, 123 et 184 de cet arrêté, ce pouvoir d'agrément individuel n'empêche toutefois pas le pouvoir d'édicter les règles en projet.

4. Indépendamment de l'observation précitée sur le fondement juridique, l'article 1^{er} de l'arrêté en projet soulève des objections de compétence. En effet, il résulte de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, de la Constitution, combiné avec l'article 4, 12^o à 16^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 127, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, de la Constitution que les communautés sont compétentes en matière de formation et d'enseignement. S'il ressort

de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle que d'autres autorités peuvent imposer « des conditions relatives notamment aux études et à la formation »⁷ comme condition d'accès à la profession⁸ ou d'exercice d'une profession dans le secteur des soins de santé⁹, « la fixation d'un programmes d'études »¹⁰, « l'organisation de formations - qu'il s'agisse de formations de base ou de recyclage - et [...] la sanction de telles formations »¹¹, ainsi que la fixation du contenu d'une formation ou d'une forme d'enseignement ou d'un examen préalablement à l'accès à la profession¹², relèvent toutefois de la compétence des communautés.

De même, la Commission communautaire commune peut fixer les conditions d'agrément pour les établissements où sont affectés les membres du personnel concernés. Si ces conditions d'agrément peuvent porter sur la formation exigée des membres du personnel concernés, cela ne change toutefois rien à ce qui a été exposé ci-dessus à propos des compétences des communautés en matière de formation et d'enseignement.

En l'espèce, le contenu de l'enseignement ou de la formation qui doivent être suivis est fixé d'une manière détaillée, ce qui revient à empiéter sur les compétences communautaires précitées. Le fait que conformément à l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté en projet, les organismes qui dispensent les formations concernées peuvent déterminer les matières faisant l'objet des différents modules ne change rien à cette constatation.

5. Dès lors que l'arrêté en projet s'avère donc dépourvu de fondement juridique et, en outre, que son article 1^{er} soulève des objections de compétence, le Conseil d'État, section de législation, renonce à poursuivre l'examen du projet.

⁷ Cour constitutionnelle, n° 81/96, 18 décembre 1996, B.4.2. Dans le même sens, Cour constitutionnelle, n° 19/2005, 26 janvier 2005, B.3.5.

⁸ Cour constitutionnelle, n° 81/94, 1^{er} décembre 1994, B.9 et B.10; Cour constitutionnelle, n° 74/97, 17 décembre 1997, B.4.4; Cour constitutionnelle, n° 109/2001, 20 septembre 2001, B.3.5.

⁹ Cour constitutionnelle, n° 81/96, 18 décembre 1996, B.4.1 à B.5.3.

¹⁰ Cour constitutionnelle, n° 19/2005, 26 janvier 2005, B.3.4; Cour constitutionnelle, n° 143/2007, 22 novembre 2007, B.8.1.

¹¹ Cour constitutionnelle, n° 74/97, 17 décembre 1997, B.4.4.

¹² Cour constitutionnelle, n° 81/94, 1^{er} décembre 1994, B.10; Cour constitutionnelle, n° 109/2001, 20 septembre 2001, B.3.5.

La chambre était composée de

Messieurs	J. BAERT,	conseiller d'État, président,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	conseillers d'État,
	J. VELAERS,	assesseur de la
		section de législation,
Madame	A.-M. GOOSSENS,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. STEEN, auditeur.

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

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

A.-M. GOOSSENS

J. BAERT