



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 52.534/1
van 7 januari 2013

avis 52.534/1
du 7 janvier 2013

over

sur

een ontwerp van besluit van
het Verenigd College 'tot
wijziging van het besluit van
het Verenigd College van
22 oktober 2009 betreffende de
erkenning van personen met
een handicap en hun opname in
centra en diensten die afhangen
van de Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie'

un projet d'arrêté du Collège
réuni 'modifiant l'arrêté du
Collège réuni du
22 octobre 2009 relatif à la
reconnaissance des personnes
handicapées ainsi qu'à leur
admission au sein de centres et
services relevant de la
compétence de la Commission
communautaire commune'

Op 7 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad bevoegd voor het Beleid inzake Bijstand aan Personen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College 'tot wijziging van het besluit van het Verenigd College van 22 oktober 2009 betreffende de erkenning van personen met een handicap en hun opname in centra en diensten die afhangen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 december 2012. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 januari 2013.

*

Le 7 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, compétentes pour la politique d'Aide aux personnes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Collège réuni 'modifiant l'arrêté du Collège réuni du 22 octobre 2009 relatif à la reconnaissance des personnes handicapées ainsi qu'à leur admission au sein de centres et services relevant de la compétence de la Commission communautaire commune'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 19 décembre 2012. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 7 janvier 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe enkele wijzigingen aan te brengen in de regeling inzake de erkenning van personen met een handicap en hun opname in bepaalde centra en diensten voor personen met een handicap. Die wijzigingen zijn ingegeven door wijzigingen die worden aangebracht in het besluit van het Verenigd College van 25 oktober 2007 'betreffende de erkenning en de subsidiëeringswijze van de centra en diensten voor personen met een handicap', door een ontwerp van besluit waarover de Raad van State heden advies 52.533/1 geeft en waarbij de zogenaamde "nursing"-norm wordt vervangen door de norm "zware zorgbehoevendheid", teneinde een bijkomende omkadering mogelijk te maken voor zwaar zorgbehoevende personen met een handicap. De wijzigingen die bij het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit worden aangebracht, hebben betrekking op de getuigschriften die deel uitmaken van het aanvraagdossier, zowel voor de aanvraag tot erkenning als persoon met een handicap als voor de aanvraag om toelating in een centrum of dienst voor personen met een handicap.

2. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het te nemen besluit gezocht in de ordonnantie van 7 november 2002 'betreffende de centra en diensten voor bijstand aan personen', zonder dat een meer specifieke bepaling van deze ordonnantie wordt vermeld.

In advies 46.669/1 van 11 juni 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van het Verenigd College van 22 oktober 2009 'betreffende de erkenning van personen met een handicap en hun opname in centra en diensten die afhangen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie', heeft de Raad van State het volgende opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond:

"2.2. Hierover ondervraagd door de auditeur-verslaggever, heeft de gemachtigde verwezen naar de artikelen 3, 4°, en 7 van de ordonnantie van 7 november 2002 betreffende de centra en diensten voor bijstand aan personen. Die bepalingen hebben evenwel, wat die centra en diensten betreft, enkel betrekking op de opdrachten ervan (artikel 3, 4°) en de erkenningsnormen ervoor (artikel 7), doch bevatten geen uitdrukkelijke machtiging aan het Verenigd College om erkennings- en toelatingsvoorwaarden te bepalen ten aanzien van de gehandicapte personen die een beroep wensen te doen op die centra en diensten.

2.3. Voor de ontworpen regeling wordt evenmin rechtsgrond geboden door een bepaling van de voornoemde ordonnantie, gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen¹. Op grond van laatstgenoemde bepaling kan het Verenigd College immers uit het beginsel van de ordonnantie en haar algemene economie, enkel de gevolgtrekkingen afleiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van de ordonnantie ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die de ordonnantie nastreeft zonder daarbij de draagwijdte van de ordonnantie te verruimen of te beperken. Een regeling als die vervat in het ontwerp kan in die algemene uitvoeringsbevoegdheid evenwel niet worden ingepast, nu in de voornoemde ordonnantie geen bepaling voorkomt waaruit een erkenning of een toelating van de gehandicapte personen zou kunnen worden afgeleid.

¹ Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Dat artikel is op het Verenigd College van toepassing krachtens artikel 69, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen.

2.4. Uit hetgeen voorafgaat dient te worden geconcludeerd dat voor de ontworpen regeling in de huidige stand van de wetgeving geen deugdelijke rechtsgrond voorhanden is. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet dan ook af van een nader onderzoek ervan.”

Sinds het voormelde advies werd de ordonnantie van 7 november 2002 niet gewijzigd om alsnog te voorzien in een deugdelijke rechtsgrond voor hetgeen inmiddels het besluit van het Verenigd College van 22 oktober 2009 is geworden. Het gegeven dat het thans om advies voorgelegde ontwerp enkel betrekking heeft op specifieke, veeleer procedurele onderdelen van het laatstgenoemde besluit, neemt niet weg dat de bevinding omtrent het ontbreken van een voldoende rechtsgrond ook voor dit ontwerp geldt. De Raad van State ziet dan ook af van een nader onderzoek van de ontworpen regeling.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis a pour objet d'apporter quelques modifications au régime de reconnaissance des personnes handicapées et à leur admission au sein de certains centres et services pour personnes handicapées. Ces modifications s'inspirent de modifications qui sont apportées à l'arrêté du Collège réuni du 25 octobre 2007 'relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des centres et services pour personnes handicapées' par un projet d'arrêté sur lequel le Conseil d'État donne ce jour l'avis 52.533/1 et qui remplace la norme dite « nursing » par la norme « de grande dépendance », afin de permettre un encadrement supplémentaire pour les personnes handicapées fortement tributaires de soins. Les modifications apportées au projet d'arrêté soumis pour avis concernent les attestations qui font partie du dossier de demande, tant pour la demande de reconnaissance comme personne handicapée que pour la demande d'admission dans un centre ou service pour personnes handicapées.

2. Selon le préambule, le fondement juridique de l'arrêté envisagé est recherché dans l'ordonnance du 7 novembre 2002 'relative aux centres et services de l'aide aux personnes', sans viser une disposition plus spécifique de cette ordonnance.

Dans l'avis 46.669/1 du 11 juin 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Collège réuni du 22 octobre 2009 'relatif à la reconnaissance des personnes handicapées ainsi qu'à leur admission au sein de centres et services relevant de la compétence de la Commission communautaire commune', le Conseil d'État a formulé les observations suivantes à propos du fondement juridique :

« 2.2. Interrogé à ce sujet par l'auditeur rapporteur, le délégué a renvoyé aux articles 3, 4°, et 7, de l'ordonnance du 7 novembre 2002 relative aux centres et services de l'aide aux personnes. Ces dispositions ne portent toutefois que sur les missions de ces centres et services (article 3, 4°) et leurs normes d'agrément (article 7), mais ne comportent pas de délégation expresse au Collège réuni pour fixer des conditions de reconnaissance et d'admission à l'égard des personnes handicapées qui souhaitent faire appel à ces centres et services.

2.3. Le projet ne trouve pas non plus de fondement juridique dans une disposition de l'ordonnance précitée, lue en combinaison avec l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles¹. En vertu de cette dernière disposition, le Collège réuni ne peut en effet que dégager du principe et de l'économie générale de l'ordonnance les conséquences qui en découlent naturellement d'après l'esprit qui a présidé à sa conception et les fins qu'elle poursuit, mais sans jamais pouvoir en étendre ou en restreindre la portée. Un régime comme celui prévu par le projet ne peut cependant relever de ce pouvoir d'exécution général, étant donné que l'ordonnance précitée ne contient aucune disposition visant implicitement la reconnaissance ou l'admission des personnes handicapées.

2.4. En conclusion, le régime en projet n'a pas de fondement juridique adéquat en l'état actuel de la législation. Le Conseil d'État, section de législation, renonce dès lors à l'examiner plus avant ».

¹ Note 1 de l'avis cité : Cet article s'applique au Collège réuni en vertu de l'article 69, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.

Depuis l'avis précité, l'ordonnance du 7 novembre 2002 n'a pas été modifiée pour encore prévoir un fondement juridique adéquat pour ce qui est devenu entre-temps l'arrêté du Collège réuni du 22 octobre 2009. Le fait que le projet actuellement soumis pour avis ne vise que des éléments spécifiques, plutôt procéduraux, de l'arrêté précité, n'empêche pas que la constatation de l'absence d'un fondement juridique suffisant s'applique également au présent projet. Le Conseil d'État renonce dès lors à poursuivre l'examen des dispositions en projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Marnix VAN DAMME