



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 55.854/3
van 24 april 2014

avis 55.854/3
du 24 avril 2014

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot bepaling van het
gesubsidieerde uurforfait
in 2014 voor de gezins- of
bejaardenhulpen en de
huishoudelijke hulpen van de
diensten voor thuiszorg'

un projet d'arrêté ministériel
'déterminant le forfait horaire
subventionné en 2014 pour les
aides familiaux ou senior et les
aides ménagers des services
d'aide à domicile'

Op 25 maart 2014 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 ministerieel besluit 'tot bepaling van het gesubsidieerde uurforfait in 2014 voor de gezins- of bejaardenhulp en de huishoudelijke hulp van de diensten voor thuiszorg'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 april 2014. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Kaat LEUS en Wouter PAS, staatsraden, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jan SMETS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 april 2014.

*

Le 25 mars 2014, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, membres du Collège de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale, compétents pour la politique d'Aide aux personnes, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'déterminant le forfait horaire subventionné en 2014 pour les aides familiaux ou senior et les aides ménagers des services d'aide à domicile'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 avril 2014. La chambre était composée de Jan SMETS, conseiller d'État, président, Kaat LEUS et Wouter PAS, conseillers d'État, et Marleen VERSCHRAEGHEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 avril 2014.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Luidens artikel 14 van de ordonnantie van 7 november 2002 ‘betreffende de centra en diensten voor bijstand aan personen’ kan het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna: het Verenigd College), binnen de grenzen van de begrotingskredieten, een subsidie toekennen aan de in artikel 3 van die ordonnantie bedoelde centra en diensten die erkend zijn of over een voorlopige werkingsvergunning beschikken. Het Verenigd College bepaalt de wijze van hun subsidiëring en het bedrag van de financiële bijdrage van de begunstigden, na advies van de bevoegde afdeling van de Commissie voor Welzijnszorg van de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnszorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. De artikelen 15 en 16 van dezelfde ordonnantie bepalen de elementen waaruit de subsidie bestaat. De diensten voor thuiszorg behoren tot de in artikel 3 van de ordonnantie bedoelde centra en diensten.

Ter uitvoering van artikel 14 van de ordonnantie van 7 november 2002, bepaalt artikel 39, eerste lid, van het besluit van het Verenigd College van 25 oktober 2007 ‘betreffende de erkenning en de subsidiëringwijze van de diensten voor thuiszorg’ dat binnen de grenzen van de begrotingskredieten aan de door de ministers, leden van het Verenigd College, bevoegd voor het beleid inzake bijstand aan personen (hierna: de ministers), erkende diensten de in de artikelen 15 en 16 van de ordonnantie omschreven subsidies worden toegekend. Artikel 39, tweede lid, van het genoemde besluit bepaalt dat de ministers het forfait per gepresteerd uur door de gezins- of bejaardenhelpers bepalen. Dit forfaitaire bedrag omvat meer bepaald de kosten van de prestaties bedoeld in het vierde lid van dit artikel,¹ de kost van de maatschappelijk assistenten en de coördinator, de werkingskosten, de administratieve kosten en de directiekosten. Luidens artikel 39, derde lid, van het genoemde besluit bepalen de ministers het forfait per gepresteerd uur door de poetshulpen. Dit forfaitaire bedrag omvat meer bepaald de kosten van de prestaties bedoeld in het vierde lid van dit artikel, de kost van de maatschappelijk assistenten en de coördinator, de werkingskosten, de administratieve kosten en de directiekosten.

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe het forfait per door de gezins- of bejaardenhelpers en de poetshulpen gepresteerd uur te bepalen voor het jaar 2014.

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2014.

3.1. Het ontworpen besluit vindt in principe rechtsgrond in artikel 39, tweede en derde lid, van het besluit van het Verenigd College van 25 oktober 2007. Deze bepalingen vinden

¹ Luidens dit lid maken deel uit van de gesubsidieerde gepresteerde uren: de dienstverlening aan huis, de opleiding, de teamvergaderingen en de verplaatsingen.

op hun beurt rechtsgrond in artikel 14, tweede lid, van de ordonnantie van 7 november 2002, gelezen in samenhang met de artikelen 14, eerste lid, 15 en 16 ervan.

3.2. De artikelen 15 en 16 van de ordonnantie van 7 november 2002 en artikel 39 van het besluit van het Verenigd College van 25 oktober 2007 bepalen de elementen waarmee rekening moet worden gehouden voor het vaststellen van de twee uurforfaits.

De gemachtigde verschaft de volgende toelichting omtrent de manier waarop met deze elementen rekening werd gehouden:

“Les deux forfaits horaires sont calculés à l’aide de deux variables: les données historiques du nombre d’heures prestées par les services et le budget disponible. En effet, il a été choisi dans le secteur de l’aide à domicile, via l’arrêté du 25 octobre 2007, de subventionner les services par forfait horaire, lié à un contingent d’heures octroyé à chaque service. Cette méthode permet une meilleure maîtrise budgétaire. L’augmentation du forfait permet de prendre en compte une partie de l’effet de l’indexation.”

In vergelijking met het ministerieel besluit dat betrekking heeft op het jaar 2013,² wordt het bedrag van het eerste uurforfait aangepast in het licht van de beschikbare begrotingskredieten (26,50 euro in plaats van 26 euro)³. De werkelijke kostprijs wordt niet geheel gedekt. Tegen beide aspecten rijst geen bezwaar nu artikel 14 van de ordonnantie van 7 november 2002 en artikel 39 van het besluit van het Verenigd College van 25 oktober 2007 net bepalen dat de erin bedoelde subsidie wordt verleend binnen de grenzen van de begrotingskredieten, wat overigens in overeenstemming is met de algemene beginselen ter zake.

Of voor het overige de bedragen van de uurforfaits voldoende verband houden met de in de artikelen 15 en 16 van de ordonnantie van 7 november 2002 en artikel 39 van het besluit van het Verenigd College van 25 oktober 2007 genoemde elementen, kan de Raad van State, afdeling Wetgeving, bij gebrek aan inzicht in de feitelijke elementen, niet beoordelen.

ALGEMENE OPMERKING

4. Zowel in de Nederlandse als in de Franse tekst van het opschrift en het dispositief van het ontwerp worden, om de betrokken personeelsleden te omschrijven, termen gehanteerd die niet overeenstemmen met de terminologie die voorkomt in de ordonnantie van 7 november 2002. Dit is ook het geval in het besluit van het Verenigd College van 25 oktober 2007.

Bij gelegenheid dient deze terminologie te worden geüniformeerd. Thans kan in uitvoeringsbesluiten enkel maar de terminologie worden gehanteerd die in de ordonnantie van

² Ministerieel besluit van 21 maart 2013 ‘tot bepaling van het gesubsidieerde uurforfait in 2013 voor de gezins- of bejaardenhulp en de huishoudelijke hulpen van de diensten voor thuiszorg’.

³ Voor de verantwoording van de bedragen voorkomend in het ministerieel besluit van 30 augustus 2011 ‘tot bepaling van het gesubsidieerde uurforfait in 2011 voor de gezins- of bejaardenhulp en de huishoudelijke hulpen van de diensten voor thuiszorg’ en in het ministerieel besluit van 30 augustus 2012 ‘tot bepaling van het gesubsidieerde uurforfait in 2012 voor de gezins- of bejaardenhulp en de huishoudelijke hulpen van de diensten voor thuiszorg’, zie adv.RvS. 49.797/3 van 21 juni 2011, opmerking 3.2, en adv.RvS 51.175/3 van 17 april 2012, opmerking 3.2. Zie ook opmerking 3.2 uit adv.RvS 52.937/3 van 20 maart 2013 over het ontwerp dat leidde tot het ministerieel besluit van 21 maart 2013.

7 november 2002 voorkomt, ook al is die voor verbetering vatbaar. Het ontwerp dient gelet hierop te worden aangepast.⁴

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. De in het derde lid van de aanhef vermelde ordonnantie 'houdende de algemene uitgavenbegroting van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie voor het begrotingsjaar 2014' biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Het genoemde lid dient derhalve uit de aanhef te worden weggelaten.

6. In de Nederlandse tekst van het huidige vierde en vijfde lid van de aanhef (die het derde en het vierde lid worden) dienen de erin vermelde data in het Nederlands te worden weergegeven.

7. Gelet op de wijziging van artikel 84, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State bij de wet van 20 januari 2014 'houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State', dient in het huidige zesde lid (dat het vijfde lid wordt) van de aanhef te worden verwezen naar 2° van die bepaling in plaats van naar 1° ervan.

*

⁴ In de Franse tekst gaat het evenwel om zeer minieme taalkundige verbeteringen, die wel kunnen worden gebillijkt.

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.

*

PORTEE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. L'article 14 de l'ordonnance du 7 novembre 2002 'relative aux centres et services de l'aide aux personnes' dispose que, dans les limites des crédits budgétaires, le Collège réuni de la Commission communautaire commune (ci-après : le Collège réuni) peut octroyer une subvention aux centres et services agréés, ou bénéficiant d'une autorisation de fonctionnement provisoire, visés à l'article 3 de cette ordonnance. Le Collège réuni détermine leur mode de subventionnement et le montant de la participation financière des bénéficiaires, après avis de la section compétente de la Commission de l'Aide aux personnes du Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes de la Commission communautaire commune. Les articles 15 et 16 de la même ordonnance déterminent les éléments constitutifs de la subvention. Les services d'aide à domicile font partie des centres et services visés à l'article 3 de l'ordonnance.

En exécution de l'article 14 de l'ordonnance du 7 novembre 2002, l'article 39, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du Collège réuni du 25 octobre 2007 'relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des services d'aide à domicile' dispose que, dans les limites des crédits budgétaires, les subventions, telles qu'elles sont définies aux articles 15 et 16 de l'ordonnance, sont octroyées aux services agréés par les ministres, membres du Collège réuni, compétents pour la Politique de l'Aide aux Personnes (ci-après : les ministres). L'article 39, alinéa 2, de l'arrêté susvisé dispose que les ministres déterminent le forfait par heure de prestation accomplie par les aides familiaux ou aides seniors. Ce forfait couvre, notamment, le coût des prestations visées à l'alinéa 4 de cet article¹, le coût des assistants sociaux et du coordinateur, les frais de fonctionnement, les frais administratifs et les frais de direction. Selon l'article 39, alinéa 3, de l'arrêté susvisé, les ministres déterminent le forfait par heure de prestation accomplie par les aides ménagers. Ce forfait couvre, notamment, le coût des prestations visées à l'alinéa 4 de cet article, le coût des assistants sociaux et du coordinateur, les frais de fonctionnement, les frais administratifs et les frais de direction.

L'arrêté en projet soumis pour avis a pour objet de déterminer, pour l'année 2014, le forfait des prestations horaires effectuées par les aides familiaux ou seniors et les aides ménagers.

L'arrêté envisagé produit ses effets le 1^{er} janvier 2014.

3.1. L'arrêté en projet trouve en principe son fondement juridique dans l'article 39, alinéas 2 et 3, de l'arrêté du Collège réuni du 25 octobre 2007. À leur tour, ces dispositions

¹ Aux termes de cet alinéa, font partie des heures de prestation subventionnées : le travail au domicile, la formation, les réunions d'équipe et les déplacements.

trouvent leur fondement juridique dans l'article 14, alinéa 2, de l'ordonnance du 7 novembre 2002, combiné avec les articles 14, alinéa 1^{er}, 15 et 16, de cette même ordonnance.

3.2. Les articles 15 et 16 de l'ordonnance du 7 novembre 2002 et l'article 39 de l'arrêté du Collège réuni du 25 octobre 2007 déterminent les éléments à prendre en considération pour fixer les deux forfaits horaires.

Le délégué a fourni les précisions suivantes à propos de la manière dont ces éléments ont été pris en compte :

« Les deux forfaits horaires sont calculés à l'aide de deux variables: les données historiques du nombre d'heures prestées par les services et le budget disponible. En effet, il a été choisi dans le secteur de l'aide à domicile, via l'arrêté du 25 octobre 2007, de subventionner les services par forfait horaire, lié à un contingent d'heures octroyé à chaque service. Cette méthode permet une meilleure maîtrise budgétaire. L'augmentation du forfait permet de prendre en compte une partie de l'effet de l'indexation ».

Par rapport à l'arrêté ministériel portant sur l'année 2013², le montant du premier forfait horaire est adapté compte tenu des crédits budgétaires disponibles (26,50 euros au lieu de 26 euros)³. Le coût réel n'est pas entièrement couvert. Ces deux aspects ne se heurtent à aucune objection dès lors que l'article 14 de l'ordonnance du 7 novembre 2002 et l'article 39 de l'arrêté du Collège réuni du 25 octobre 2007 disposent précisément que la subvention qui y est visée est octroyée dans les limites des crédits budgétaires, ce qui est d'ailleurs conforme aux principes généraux en la matière.

Faute de connaître les éléments de fait, le Conseil d'État, section de législation, ne peut pas apprécier si, pour le surplus, les montants des forfaits horaires tiennent suffisamment compte des éléments cités dans les articles 15 et 16 de l'ordonnance du 7 novembre 2002 et l'article 39 de l'arrêté du Collège réuni du 25 octobre 2007.

² Arrêté ministériel du 21 mars 2013 'déterminant le forfait horaire subventionné en 2013 pour les aides familiaux ou senior et les aides ménagers des services d'aide à domicile'.

³ Pour la justification des montants figurant dans l'arrêté ministériel du 30 août 2011 'déterminant le forfait horaire subventionné en 2011 pour les aides familiaux ou senior et les aides ménagers des services d'aide à domicile' et dans l'arrêté ministériel du 30 août 2012 'déterminant le forfait horaire subventionné en 2012 pour les aides familiaux ou senior et les aides ménagers des services d'aide à domicile', voir l'avis C.E. 49.797/3 du 21 juin 2011, observation 3.2, et l'avis C.E. 51.175/3 du 17 avril 2012, observation 3.2. Voir également l'observation 3.2 dans l'avis C.E. 52.937/3 du 20 mars 2013 sur le projet devenu l'arrêté ministériel du 21 mars 2013.

OBSERVATION GENERALE

4. Pour définir les membres du personnel concernés, tant le texte français que le texte néerlandais de l'intitulé et du dispositif du projet utilisent des termes qui ne correspondent pas à la terminologie utilisée dans l'ordonnance du 7 novembre 2002. C'est également le cas dans l'arrêté du Collège réuni du 25 octobre 2007.

Cette terminologie devra être uniformisée à l'occasion. Pour l'heure, les arrêtés d'exécution peuvent uniquement utiliser la terminologie appliquée dans l'ordonnance du 7 novembre 2002, même si elle est perfectible. On remaniera le projet en conséquence ⁴.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Préambule

5. L'ordonnance 'portant le budget général des dépenses de la Commission communautaire commune pour l'année budgétaire 2014', mentionnée au troisième alinéa du préambule, ne procure pas de fondement juridique à l'arrêté en projet. Il convient dès lors d'omettre l'alinéa précité du préambule.

6. Dans le texte néerlandais des quatrième et cinquième alinéas actuels du préambule (qui deviennent les troisième et quatrième alinéas), il convient de reproduire en néerlandais les dates qui y sont mentionnées.

7. Compte tenu de la modification de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'État par la loi du 20 janvier 2014 'portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État', le sixième alinéa actuel du préambule (qui devient le cinquième alinéa) doit viser le 2^o et non le 1^o de cette disposition.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jan SMETS

⁴ Dans le texte français, il s'agit toutefois d'améliorations linguistiques très minimes, qui peuvent néanmoins être justifiées.