



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 68.573/1
van 20 januari 2021

avis 68.573/1
du 20 janvier 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Ministers, Leden van het Verenigd
College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie, bevoegd
voor Welzijn en Gezondheid 'tot
wijziging van het ministerieel
besluit van 2 maart 2009 houdende
bepaling van de werkingskosten
van de centra en de diensten voor
Bijstand aan Personen'

un projet d'arrêté des Ministres,
Membres du Collège réuni de la
Commission communautaire
commune, en charge de l'Action
sociale et de la Santé 'modifiant
l'arrêté ministériel du 2 mars 2009
déterminant les frais de
fonctionnement des centres et
services de l'Aide aux Personnes'

Op 21 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor Welzijn en Gezondheid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 2 maart 2009 houdende bepaling van de werkingskosten van de centra en de diensten voor Bijstand aan Personen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Bert THYS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 januari 2021.

*

Le 21 décembre 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, en charge de l'Action sociale et de la Santé à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel ‘modifiant l'arrêté ministériel du 2 mars 2009 déterminant les frais de fonctionnement des centres et services de l'Aide aux Personnes’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 13 janvier 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Bert THYS et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 janvier 2021.

*

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt er hoofdzakelijk toe om de “extra werkingskosten” te beperken die de Brusselse¹ centra en diensten voor personen met een handicap ontvangen voor de financiering van de huisvestingskosten.

Daartoe worden verschillende wijzigingen aangebracht aan artikel 1 van het ministerieel besluit van 2 maart 2009 ‘houdende bepaling van de werkingskosten van de centra en de diensten voor Bijstand aan Personen’.

Die wijzigingen betreffen in het bijzonder:

- de invoering van enkele definities in een nieuw artikel 1, § 1, van het ministerieel besluit van 2 maart 2009 (artikel 1, 1°, van het ontwerp);
- het hernemen van het maximumbedrag van de werkingskosten dat per erkende plaats wordt toegekend aan de betrokken centra en diensten en het hernemen van “een financiering voor 100% van de mobiliteitskosten” voor de dagcentra, met enkele formele herschikkingen en terminologische wijzigingen. Deze regelingen worden opgenomen in artikel 1, § 1/1, 1°, eerste en laatste lid, van het ministerieel besluit van 2 maart 2009 (artikel 1, 2° en 3°, van het ontwerp);
- de invoering van een beperking van de extra werkingskosten voor de financiering van de huisvestingskosten tot een jaarlijks maximumbedrag, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de verblijfscentra en de dagcentra (artikel 1, 2°, van het ontwerp; ontworpen artikel 1, § 1/1, 1°, tweede en derde lid, van het ministerieel besluit van 2 maart 2009). Voor een aantal gevallen wordt voorzien in een overgangsregeling waarbij “extra werkingskosten voor de financiering voor 100% van de huisvestingskosten” behouden blijven (artikel 1, 2°, van het ontwerp; ontworpen artikel 1, § 1/1, 1°, vierde en vijfde lid, van het voornoemde ministerieel besluit);
- de hernummering van de paragrafen van het huidige artikel 1 van het ministerieel besluit van 2 maart 2009 (artikel 1, 4°, van het ontwerp).

Aan het ontworpen besluit wordt uitwerking gegeven met ingang van 1 januari 2021 (artikel 4 van het ontwerp).

¹ Het gaat om de centra en diensten die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 108, derde lid, van het besluit van het Verenigd College van 25 oktober 2007 ‘betreffende de erkenning en de subsidiëringwijze van de centra en diensten voor personen met een handicap’, dat in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp wordt vermeld. Luidens deze bepaling bepalen de bevoegde ministers “per type centra en diensten [voor personen met een handicap] het percentage van de kosten voor de voortgezette opleiding van het personeel dat in aanmerking komt voor subsidiëring alsook de werkings- en uitrustingskosten van deze centra en diensten”.

Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in de artikelen 14² en 18 van de ordonnantie van 7 november 2002 ‘betreffende de centra en diensten voor bijstand aan personen’, die in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp worden vermeld. Deze laatstgenoemde bepalingen machtigen het Verenigd College enerzijds om “een subsidie [betreffende de werkings- en uitrustingskosten] [toe te kennen] aan de [...] centra en diensten die erkend zijn” en anderzijds om “het maximumbedrag van de werkings- en de uitrustingskosten die vatbaar zijn voor subsidiëring” te bepalen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

4. Artikel 4 van het ontwerp bepaalt dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2021.

5. Het verlenen van terugwerkende kracht aan verordenende bepalingen kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht, namelijk indien er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, indien de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of indien de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van de diensten, en dan nog op voorwaarde dat de terugwerking, in beginsel, geen afbreuk doet aan verkregen situaties of rechten.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

6. De ontworpen regeling kent geen voordeel toe aan de betrokken centra en diensten. Integendeel houdt ze een beperking in van de extra werkingskosten voor de financiering van de huisvestingskosten. Wel voorziet ze in een overgangsregeling die onder bepaalde voorwaarden aan de betrokken dag- en verblijfscentra “extra werkingskosten voor de financiering voor 100% van de huisvestingskosten” toekent, namelijk voor de financiering van de afschrijvingskosten van de projecten die zijn opgenomen in het meerjareninvesteringsplan vóór 1 januari 2021, voor de financiering van de lopende afschrijvingskosten van de centra die vóór 1 januari 2021 erkend zijn en voor de financiering van huurkosten van de erkende centra, die zijn vastgelegd krachtens een op 1 januari 2021 lopende of na die datum verlengde

² Gelezen in samenhang met artikel 15, 1°, van de genoemde ordonnantie van 7 november 2002.

huurovereenkomst. Die overgangsregeling neemt evenwel niet weg dat de nieuwe, reguliere regeling, die de voormelde beperking inhoudt, zal gelden voor kosten die zijn gemaakt tussen 1 januari 2021 en het ogenblik waarop de regeling wordt bekendgemaakt.

Aangezien niet blijkt dat de ontworpen regeling beantwoordt aan de *sub* 5 vermelde voorwaarden waaronder de terugwerkende kracht van de regeling toelaatbaar is, dient de steller van het ontwerp in overweging te nemen of, desgevallend, een afstemming van de overgangsregeling op de datum van de bekendmaking van het te nemen besluit, in de plaats van op 1 januari 2021, dit kan verhelpen. Als dat niet het geval is, moet van de beoogde terugwerking van dat besluit worden afgezien.

*

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 ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a essentiellement pour objet de limiter les « frais de fonctionnement supplémentaires » dont bénéficient les centres et services bruxellois ¹ pour personnes handicapées pour le financement des frais de bâtiment.

À cette fin, différentes modifications sont apportées à l'article 1^{er} de l'arrêté ministériel du 2 mars 2009 'déterminant les frais de fonctionnement des centres et services de l'Aide aux Personnes'.

Ces modifications concernent notamment à :

- insérer quelques définitions dans un article 1^{er}, § 1^{er}, nouveau, de l'arrêté ministériel du 2 mars 2009 (article 1^{er}, 1^o, du projet) ;
- reproduire le montant maximum des frais de fonctionnement qui est attribué par place agréée aux centres et services concernés et le « financement à 100% des frais de parcours » pour les centres de jour, avec quelques remaniements formels et adaptations terminologiques. Ces règles sont inscrites à l'article 1^{er}, § 1/1, 1^o, alinéa 1^{er} et dernier alinéa, de l'arrêté ministériel du 2 mars 2009 (article 1^{er}, 2^o et 3^o, du projet) ;
- instaurer une limitation des frais de fonctionnement supplémentaires pour le financement des frais de bâtiment à un montant maximum annuel, une distinction étant faite entre les centres d'hébergement et les centres de jour (article 1^{er}, 2^o, du projet ; article 1^{er}, § 1/1, 1^o, alinéas 2 et 3, en projet, de l'arrêté ministériel du 2 mars 2009). Dans un certain nombre de cas, il est prévu un régime transitoire maintenant des « frais de fonctionnement supplémentaires pour le financement à 100% des frais de bâtiment » (article 1^{er}, 2^o, du projet ; article 1^{er}, §1/1, 1^o, alinéas 4 et 5, en projet, de l'arrêté ministériel précité) ;
- renuméroter les paragraphes de l'article 1^{er} actuel de l'arrêté ministériel du 2 mars 2009 (article 1^{er}, 4^o, du projet).

L'arrêté en projet produit ses effets le 1^{er} janvier 2021 (article 4 du projet).

3. L'arrêté en projet trouve son fondement juridique dans l'article 108, alinéa 3, de 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', visé au deuxième alinéa du préambule du projet. Selon cette disposition, les ministres compétents « déterminent, par type

¹ Il s'agit des centres et services relevant de la compétence de la Commission communautaire commune.

de centres et de services [pour personnes handicapées], le pourcentage des frais destinés à la formation continuée du personnel admis à la subvention ainsi que les frais de fonctionnement et d'équipement de ces centres et services ».

Cette disposition trouve quant à elle son fondement juridique dans les articles 14² et 18 de l'ordonnance du 7 novembre 2002 'relative aux centres et services de l'aide aux personnes', mentionnés au premier alinéa du préambule du projet. Ces dernières dispositions habilite le Collège réuni, d'une part, à « octroyer une subvention [concernant les frais de fonctionnement et d'équipement] aux centres et services agréés » et, d'autre part, à déterminer « le montant maximum des frais de fonctionnement et d'équipement admissible à la subvention ».

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

4. L'article 4 du projet dispose que l'arrêté produit ses effets le 1^{er} janvier 2021.

5. L'attribution d'un effet rétroactif à des dispositions réglementaires n'est admissible que sous certaines conditions, à savoir lorsque la rétroactivité repose sur une base légale, lorsqu'elle concerne une règle qui confère des avantages dans le respect du principe de l'égalité, ou dans la mesure où elle s'impose pour assurer la continuité ou le bon fonctionnement des services, et si en outre elle ne porte pas atteinte, en principe, à des situations ou droits acquis.

La rétroactivité des dispositions en projet n'est admissible que si elle peut s'inscrire dans l'une des hypothèses énumérées.

6. Les dispositions en projet n'accordent pas d'avantages aux centres et services concernés. Elles limitent au contraire les frais de fonctionnement supplémentaires pour le financement des frais de bâtiment. Certes elles prévoient un régime transitoire qui, sous certaines conditions, octroie aux centres de jour et d'hébergement concernés des « frais de fonctionnement supplémentaires pour le financement à 100% des frais de bâtiment », à savoir pour le financement des frais d'amortissement des projets inscrits dans le plan pluriannuel des investissements avant le 1^{er} janvier 2021, pour le financement des frais d'amortissement en cours des centres agréés avant le 1^{er} janvier 2021 et pour le financement des frais de loyers des centres agréés, fixés en vertu d'un contrat de bail en cours au 1^{er} janvier 2021, ou renouvelé après cette date. Le régime transitoire ne change toutefois rien au fait que le nouveau régime régulier, qui contient la restriction précitée, sera applicable aux frais exposés entre le 1^{er} janvier 2021 et le moment où le régime sera publié.

² Combiné avec l'article 15, 1^o, de l'ordonnance citée du 7 novembre 2002.

Dès lors que les dispositions en projet ne paraissent pas répondre aux conditions mentionnées au point 5 pour que leur rétroactivité soit admissible, l'auteur du projet examinera si, le cas échéant, un alignement du régime transitoire sur la date de publication de l'arrêté envisagé, au lieu du 1^{er} janvier 2021, permettrait d'y remédier. Si tel n'est pas le cas, il faudra renoncer à la rétroactivité envisagée de cet arrêté.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME