



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 70.211/1
van 20 oktober 2021

avis 70.211/1
du 20 octobre 2021

over

sur

een ontwerp van besluit van
het Verenigd College 'tot
wijziging van het besluit van
9 mei 2019 van het Verenigd
College betreffende de
erkenning en de
subsidiëeringswijze van de
centra voor noodhulp en
inschakeling'

un projet d'arrêté du Collège
réuni 'modifiant l'arrêté du
Collège réuni du 9 mai 2019
relatif à l'agrément et au mode
de subventionnement des
centres d'aide d'urgence et
d'insertion'

Op 20 september 2021 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 besluit van het Verenigd College ‘tot wijziging van het besluit van 9 mei 2019 van het Verenigd College betreffende de erkenning en de subsidiëeringswijze van de centra voor noodhulp en inschakeling’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, 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 Inge VOS, staatsraad.

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

*

Le 20 septembre 2021, 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 du Collège réuni ‘modifiant l'arrêté du Collège réuni du 9 mai 2019 relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des centres d'aide d'urgence et d'insertion’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 14 octobre 2021. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

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 Inge VOS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 octobre 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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt tot wijziging van het besluit van het Verenigd College van 9 mei 2019 ‘betreffende de erkenning en de subsidiëeringswijze van de centra voor noodhulp en inschakeling’. De ontworpen regeling schrappt onder meer de verwijzingen naar het sociaal dossier en verduidelijkt de controle van de normen en rapportage van de centra aan de administratie. Tevens wordt op meerdere plaatsen een bij het besluit van 9 mei 2019 gevoegd model of erin opgenomen delegatie aan de minister door een omzendbrief van de administratie vervangen. Daarnaast integreert het ontwerp de samenwerking met de organisaties die belast zijn met het vergemakkelijken van de plaatsing in woningen en de prospectie naar stabiele woningen. Ook strekt het ontwerp tot verbetering van de Nederlandse tekst van het besluit van 9 mei 2019.

3.1. De rechtsgrond daartoe wordt in beginsel geboden door de ordonnantie van 14 juni 2018 ‘betreffende de noodhulp aan en de inschakeling van daklozen’, waarnaar in de aanhef van het ontwerp wordt verwezen, en meer bepaald door de artikelen 10, § 2, tweede en derde lid, 15, eerste lid, 29, § 3, 2°, 3°, 4°, 6°, 7°, 8°, 9° en 10°, 30, eerste lid, 41, eerste en tweede lid, en, 47, tweede lid, ervan. Voor sommige bepalingen is evenwel een nader onderzoek naar de rechtsgrond vereist.

3.2. In advies 65.321/1 van 25 maart 2019 over het ontwerp van besluit dat geleid heeft tot het besluit van 9 mei 2019 van het Verenigd College ‘betreffende de erkenning en de subsidiëeringswijze van de centra voor noodhulp en inschakeling’ heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds gewezen op de discrepantie tussen de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 30, eerste lid, van de ordonnantie van 14 juni 2018. Zo kan de in voormeld artikel 30, eerste lid, aan het Verenigd College verleende machtiging, al naargelang de Nederlandse of de Franse tekst van de bepaling als uitgangspunt wordt genomen, enger of breder worden gelezen. De machtiging aan het Verenigd College slaat enkel op het bepalen van de voorwaarden waaraan de aanvraag moet voldoen dan wel ook op het bepalen van de voorwaarden waaraan voldaan moet zijn om een voorlopige werkingsvergunning te verlenen. In het voorliggende ontwerp betreft het de rechtsgrond voor artikel 2 van het ontwerp, waarvoor de enge lezing blijkt te volstaan aangezien het gaat om de voorwaarden waaraan de erkenningsaanvraag moet voldoen.

3.3. Artikel 2, punt 3 en artikel 4 van het ontwerp voegen bepalingen in artikel 5, § 1, van het besluit van het Verenigd College van 9 mei 2019 en in artikel 8, § 1, van hetzelfde besluit in die vereisen dat het strafblad (lees: het uittreksel uit het strafregister) van de directeur/coördinator van de dienst en van het personeel dat rechtstreeks met de gebruikers en hun familie werkt worden gevoegd bij de erkenningsaanvraag, en in het kader van de hernieuwing van de erkenning.

Als rechtsgrond voor de eerste bepaling geldt artikel 30, eerste lid, van de ordonnantie, gelezen in samenhang met artikel 29, § 3, 4°, van de ordonnantie.

Als rechtsgrond voor artikel 4 van het ontwerp, dat artikel 8 van het besluit van het Verenigd College van 9 mei 2019 wijzigt, kan gelden de algemene uitvoeringsbevoegdheid, waarover het Verenigd College beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ *juncto* artikel 69, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 29, § 1, van de ordonnantie van 14 juni 2018, in de mate dat daarin wordt bepaald dat de erkenning hernieuwbaar is. Het opvragen en inzien van het uittreksel uit het strafregister houden evenwel een verwerking van persoonsgegevens in die een specifieke wetskrachtige bepaling vereist die dergelijke verwerking toelaat. Bij gebrek aan dergelijke machtigingsbepaling¹ dient de desbetreffende erkenningsvoorwaarde uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.4 Voor artikel 3 van het ontwerp (dat artikel 6 van het besluit van het Verenigd College van 9 mei 2019 wijzigt) kan worden aangenomen dat het rechtsgrond vindt in de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met artikel 31, §§ 1 en 2, van de ordonnantie van 14 juni 2018.

3.5. Artikel 5 van het ontwerp wijzigt artikel 14 van het besluit van het Verenigd College van 9 mei 2019 en de artikelen 6, 62 en 66 van het ontwerp heffen de artikelen 15 tot 17, 139 en een bepaling in bijlage III van of bij het besluit op. Volgens de gemachtigde is er rechtsgrond in artikel 29, § 2, 5°, van de ordonnantie. Aangenomen kan worden dat de rechtsgrond ligt in de algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met die bepaling.

De schrapping van de verwijzingen naar het sociaal dossier blijkt echter niet in overeenstemming te zijn met de artikelen 74 t.e.m. 76 van de ordonnantie van 14 juni 2018 en leidt tot een onvolkomen uitvoering van deze bepalingen.

3.6. De artikelen 14, 20, 30, 41, 46 en 63 van het ontwerp voorzien in een verplichting voor de centra om een samenwerkingsovereenkomst te sluiten met de organisaties ter vergemakkelijking van de plaatsing in woningen en met de organisaties voor de prospectie naar stabiele woningen.²

Hierover ondervraagd, gaf de gemachtigde de volgende toelichting:

“Cette convention de collaboration devra fixer des dispositions en matière de:

- missions de l’organisme
- modalités pratiques de la collaboration
- partage de données
- responsabilités des parties
- modalités financières

¹ In artikel 29, § 3, 4°, van de ordonnantie wordt slechts melding gemaakt van regels betreffende “de moraliteit van het personeel en de directie”.

² Zie de definities van deze organisaties in het ontworpen artikel 1, 17° en 18°.

- conditions pour le bénéfice des services d'installation ou de logement
- type de logements mis à disposition
- type de public visé
- nombre de personnes visées
- durée des missions
- etc.”

Gevraagd naar de rechtsgrond voor deze bepalingen verwijst de gemachtigde naar artikel 29, § 3, 2° en 3°, van de ordonnantie.

Met betrekking tot de artikelen 14, 20, 30, 41, 46 en 63 van het ontwerp die voorzien in een verplichting voor de centra om dergelijke samenwerkingsovereenkomst te sluiten, dient te worden vastgesteld dat de ontworpen bepalingen niet ingepast kunnen worden in artikel 29, § 3, 2° en 3°, van de ordonnantie, waarbij het Verenigd College gemachtigd wordt om erkenningscriteria te bepalen met betrekking tot respectievelijk ‘de nadere regels van opvang en bijstand aan personen’ en ‘de kwaliteit van de dienst’.

Conclusie is dat voormelde bepalingen van het ontwerp rechtsgrond ontberen. Opdat deze bepalingen alsnog doorgang zouden kunnen vinden, dient de ordonnantie wat de beoogde samenwerking betreft, te worden aangevuld.

VORMVEREISTEN

4.1. Volgens de gemachtigde werd op 5 oktober 2021 advies gegeven over het ontwerp door de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie maar is het proces-verbaal nog niet beschikbaar. Het betreft een facultatief advies, behoudens wat betreft artikel 138 van het besluit van het Verenigd College van 9 mei 2018,³ maar dat artikel wordt niet gewijzigd door het ontwerp – evenwel wordt de omschrijving van “vernieuwend project” (lees: “innoverend project”) gewijzigd door artikel 1, punt 1, van het ontwerp.

4.2. Verschillende bepalingen van het ontwerp (zie o.m. de artikelen 2, punt 3, 4, 5, 6 en mogelijk ook 37 en 45) hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te

³ Zie artikel 47 van de ordonnantie van 14 juni 2018.

stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

4.3. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van voornoemde adviezen nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De artikelen 10, 11, 22, 37, 45, 56 en 61 van het ontwerp strekken er telkens toe om een bij het besluit van 9 mei 2019 gevoegd model of erin opgenomen delegatie aan de minister door een omzendbrief van de administratie te vervangen.

Volgens de nota aan de leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wordt aldus beoogd om “te verwijzen naar administratieve omzendbrieven in plaats van naar bijlagen of besluiten, met het oog op een grotere flexibiliteit, een betere actualisatie van de documenten en overleg tussen de actoren en de administratie. Dit betreft met name het budget, het activiteitenverslag, de vijfjaarlijkse toevoeging, de diensten voor dagelijks leven, de methoden voor het tellen van het aantal dossiers/gebruikers en de controle op deze kwantitatieve normen”.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft er reeds meermaals op gewezen dat de toekenning van regelgevende bevoegdheid aan een ambtenaar die geen politieke verantwoordelijkheid draagt ten opzichte van een democratisch verkozen vergadering, in principe ontoelaatbaar is, omdat afbreuk wordt gedaan aan het beginsel van de eenheid van verordenende macht en aan het beginsel van de politieke verantwoordelijkheid van de ministers. Bovendien ontbreken de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking, de preventieve controle van de Raad van State, afdeling Wetgeving, en de duidelijke plaats in de hiërarchie der normen. Enkel wanneer het gaat om maatregelen die een beperkte en technische draagwijdte hebben, kan een dergelijke delegatie worden aanvaard.

6. Hoewel de gemachtigde voorhoudt dat het telkens om niet-normatieve omzendbrieven zou gaan, blijkt de tekst van het ontwerp hiervoor veeleer tegenindicaties te bevatten. Zo lijken de woorden “worden bepaald” en “worden vastgesteld” en “worden vastgelegd” en “sont définis” en “sont fixées” immers te impliceren dat het om bindende omzendbrieven gaat.

Indien het niet de bedoeling is dat de omzendbrieven bindend zijn, dient de verwijzing ernaar te worden weggelaten. De administratie heeft immers geen machtiging om niet-bindende omzendbrieven uit te vaardigen.

Indien het wel om bindende omzendbrieven gaat, dient de delegatie verleend te worden aan de leden van het Verenigd College, behoudens voor de elementen die een beperkte en technische draagwijdte hebben.

7. Verder doen de stellers van het ontwerp er goed aan om de tekst nog aan een grondig bijkomend legistiek nazicht te onderwerpen.

Bij wijze van voorbeeld kan worden gewezen op volgende onvolkomenheden:

- Indien artikelen worden ingevoegd in het besluit van het Verenigd College van 9 mei 2019 dient telkens gepreciseerd te worden in welke titel, hoofdstuk, afdeling, onderafdeling het artikel wordt ingevoegd. Bij meerdere artikelen van het ontwerp ontbreekt deze precisering (zie bv. artikel 20).
- In de Nederlandse tekst van artikel 9 van het ontwerp dient gepreciseerd te worden dat het een wijziging betreft van artikel 27, § 1.
- In artikel 21, eerste lid, van het ontwerp schrijve men “administratieve” in de plaats van “admministratieve”.
- Zowel artikel 21 als 22 van het ontwerp brengen wijzigingen aan in artikel 48 van het besluit van 9 mei 2019 van het Verenigd College. Allicht beoogt artikel 22 van het ontwerp wijzigingen aan te brengen in artikel 49 van het besluit van 9 mei 2019.
- In artikel 23 van het ontwerp vervange men de woorden “een verminderde” door “een verminderde”.
- In artikel 25 van het ontwerp schrijve men “verminderde bijdragen” in de plaats van “verminderde bijdragen”.
- In artikel 29 van het ontwerp dient gepreciseerd te worden dat punt 1 betrekking heeft op § 2.
- In artikel 49 van het ontwerp ontbreekt in de Nederlandse tekst de verwijzing naar het te wijzigen artikel 113.
- Artikel 50 van het ontwerp schept verwarring door de indeling in acht punten, terwijl slechts op drie punten wijzigingen worden aangebracht. Zo behoren de punten 2 en 3 bij punt 1. Hetzelfde geldt voor de punten 5 en 6, die behoren bij punt 4. Ten slotte behoort punt 8 bij punt 7.
- In de Nederlandse tekst van artikel 57 van het ontwerp schrijve men “vervangen” in de plaats van “vervangend”.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGENAanhef

8. Er dient een aanhefbepaling te worden toegevoegd die verwijst naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en een aanhefbepaling die verwijst naar artikel 69, tweede lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 ‘met betrekking tot de Brusselse instellingen’.

In de eerste aanhefbepaling, die de derde wordt, dienen de bepalingen van de ordonnantie van 14 juni 2018 te worden gepreciseerd waaraan rechtsgrond wordt ontleend, zoals hiervoor aangegeven bij het onderzoek van de rechtsgrond.

De derde en vierde aanhefbepalingen dienen te worden weggelaten aangezien zij begrepen zijn in de tweede aanhefbepaling.

Er dient een verwijzing naar het advies van de Inspectie van Financiën en een verwijzing naar het begrotingsakkoord te worden toegevoegd.

Artikel 1

9. In de definitie *sub* 10° schrijve men in de Nederlandse tekst “innoverend project” in de plaats van “vernieuwend project”, zoals in artikel 47 van de ordonnantie van 14 juni 2018.

In de definitie *sub* 19° schrijve men in de Nederlandse tekst “dat alle opvolgingsgegevens bevat” in de plaats van “die alle opvolgingsgegevens bevat”.

Artikel 3

10. De conform het ontwerp te wijzigen bepaling zou luiden “een controle hebben gebracht”. Men schrijve “een controle hebben uitgevoerd”.

Artikel 18

11. In punt 6 schrijve men *sub* 4° “subcomité voor coördinatie van de noodhulp” in de plaats van “comité voor noodhulp”, zoals in artikel 86 van de ordonnantie van 14 juni 2018.

Artikel 21

12. In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 48, tweede lid, dient “drie en drie kwart” te worden geschreven in de plaats van “drie en drie kwartier”. In de Franse tekst schrijve men “trois et trois quarts équivalents temps plein” au lieu de “trois et trois quart équivalent temps plein”.

Gevraagd wat bedoeld wordt met “entretien” en “maintenance” en waarom dit laatste in punt 4 van artikel 21 van het ontwerp enkel in de Franse tekst wordt toegevoegd, antwoordde de gemachtigde:

“La version néerlandaise doit en effet être adaptée afin de viser également le terme ‘maintenance’. Il est à cet égard proposer de viser en NL ‘onderhouds- en technisch personeel’.

L’ajout du terme ‘maintenance’ est une demande du secteur dans la mesure où il s’agit de différencier le personnel qui effectue des missions de nettoyage (entretien) de celui qui effectue des missions de réparation techniques au bâtiment ou aux appareils (maintenance).”

De omschrijving “onderhouds- en technisch personeel” verschilt echter van de verwijzing in de Franse tekst naar “personnel en nombre suffisant pour assurer le travail d’entretien et de maintenance”.

Er dient een omschrijving gebruikt te worden die in beide talen overeenstemt.

Dezelfde opmerking geldt ook voor artikel 31 van het ontwerp.

Artikel 39

13. Zoals bevestigd door de gemachtigde dient dit artikel te vervallen.

Artikel 43

14. Punt 2 strekt ertoe in de Nederlandse versie van artikel 97, eerste lid, het woord “doen” te vervangen door het woord “garanderen”. Het woord “verzekeren” stemt echter meer overeen met de Franse tekst (“assurer”) dan “garanderen”.

Artikel 64

15. Het Verenigd College hoeft zichzelf niet te machtigen om een datum van inwerkingtreding te bepalen. Men schrijve “De volgende artikelen treden in werking op een later te bepalen datum.”

Artikel 67

16. Er dient te worden bepaald dat bijlage IV bij het besluit wordt vervangen door de bijlage gevoegd bij het ontworpen besluit.

Artikel 68

17. Er dient te worden bepaald dat de wijziging geldt voor punt 1, derde onderdeel, van bijlage VII bij het besluit van het Verenigd College van 9 mei 2019. Er zijn immers geen liggende streepjes.

Bijlage

18. De bijlage bij het ontwerp heeft een opschrift: “Bijlage bij het besluit van het Verenigd College van ... (datum en opschrift van het ontworpen besluit)”. Aan het einde van de bijlage dient te worden geschreven “Gezien om te worden gevoegd bij het besluit van het Verenigd College van (datum van het ontworpen wijzigend besluit - niet “9 mei 2019” – met bijhorend opschrift)”.

De nieuwe bijlage IV heeft eveneens een eigen opschrift “Bijlage IV” – Normen met betrekking tot het personeel”.

*

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 soumis pour avis a pour objet de modifier l'arrêté du Collège réuni du 9 mai 2019 'relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des centres d'aide d'urgence et d'insertion'. Le dispositif en projet supprime notamment les références au dossier social et précise le contrôle des normes et le rapportage des données par les centres à l'administration. Par ailleurs, à plusieurs endroits, il remplace un modèle joint à l'arrêté du 9 mai 2019 ou une délégation au ministre qui y figure par une circulaire de l'administration. En outre, le projet intègre la collaboration avec les organisations chargées de faciliter l'installation en logement et la prospection de logements stables. Le projet vise également à améliorer le texte néerlandais de l'arrêté du 9 mai 2019.

3.1. Le fondement juridique requis à cet effet se trouve en principe dans l'ordonnance du 14 juin 2018 'relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri', à laquelle fait référence le préambule du projet, et plus particulièrement dans les articles 10, § 2, alinéas 2 et 3, 15, alinéa 1^{er}, 29, § 3, 2^o, 3^o, 4^o, 6^o, 7^o, 8^o, 9^o et 10^o, 30, alinéa 1^{er}, 41, alinéas 1^{er} et 2, et, 47, alinéa 2, de celle-ci. Pour certaines dispositions, il est toutefois nécessaire d'examiner plus avant le fondement juridique.

3.2. Dans son avis 65.321/1 du 25 mars 2019 sur le projet d'arrêté devenu l'arrêté du 9 mai 2019 du Collège réuni 'relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des centres d'aide d'urgence et d'insertion', le Conseil d'État, section de législation, a déjà souligné la discordance entre les textes français et néerlandais de l'article 30, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 14 juin 2018. Ainsi, l'habilitation accordée au Collège réuni par l'article 30, alinéa 1^{er}, précité peut faire l'objet d'une lecture plus extensive ou plus restrictive selon que l'on s'appuie sur le texte français ou le texte néerlandais de la disposition. L'habilitation accordée au Collège réuni a uniquement pour objet de déterminer les conditions que doit remplir la demande, ou les conditions à respecter pour que soit accordée une autorisation de fonctionnement provisoire. Dans le projet à l'examen, il s'agit du fondement juridique de l'article 2 du projet, pour lequel la lecture restrictive s'avère être suffisante, puisqu'il y est question des conditions que la demande d'agrément doit remplir.

3.3. L'article 2, point 3, et l'article 4 du projet insèrent des dispositions dans l'article 5, § 1^{er}, de l'arrêté du Collège réuni du 9 mai 2019 et dans l'article 8, § 1^{er}, du même arrêté, lesquelles exigent que l'extrait du casier judiciaire du directeur/coordonateur du service, ainsi que du personnel travaillant directement en contact avec les usagers et leur famille soit joint à la demande d'agrément, ainsi que dans le cadre du renouvellement de l'agrément.

L'article 30, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance, combiné avec l'article 29, § 3, 4^o, de l'ordonnance, procure un fondement juridique à la première disposition.

Le fondement juridique de l'article 4 du projet, qui modifie l'article 8 de l'arrêté du Collège réuni du 9 mai 2019 peut être tiré du pouvoir général d'exécution dont dispose le Collège réuni en vertu de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', combiné avec l'article 69, alinéa 2 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises', lu en combinaison avec l'article 29, § 1^{er}, de l'ordonnance du 14 juin 2018, dans la mesure où il y est prescrit que l'agrément est renouvelable. La demande et la consultation de l'extrait de casier judiciaire impliquent cependant un traitement de données à caractère personnel, pour lequel une disposition ayant force de loi autorisant spécifiquement ce traitement est requise. À défaut d'une telle délégation ¹, on omettra la condition d'agrément en question du projet.

3.4. En ce qui concerne l'article 3 du projet (qui modifie l'article 6 de l'arrêté du Collège réuni du 9 mai 2019), il peut être admis qu'il trouve son fondement juridique dans le pouvoir général d'exécution, combiné avec l'article 31, §§ 1^{er} et 2, de l'ordonnance du 14 juin 2018.

3.5. L'article 5 du projet modifie l'article 14 de l'arrêté du Collège réuni du 9 mai 2019 et les articles 6, 62 et 66 du projet abrogent les articles 15 à 17, 139 et une disposition dans l'annexe III de l'arrêté. Selon le délégué, l'article 29, § 2, 5^o, de l'ordonnance sert de fondement juridique. Il peut être admis que le pouvoir général d'exécution, combiné à cette disposition, en constitue le fondement juridique.

Toutefois, la suppression des références au dossier social n'est manifestement pas compatible avec les articles 74 à 76 de l'ordonnance du 14 juin 2018 et donne lieu à une mise en œuvre incomplète de ces dispositions.

3.6. Les articles 14, 20, 30, 41, 46 et 63 du projet prévoient une obligation pour les centres de conclure une convention de collaboration avec les organismes de facilitation de l'installation en logement et les organismes de prospection de logements stables ².

Interrogé à ce propos, le délégué a donné les explications suivantes :

« Cette convention de collaboration devra fixer des dispositions en matière de :

- missions de l'organisme
- modalités pratiques de la collaboration
- partage de données
- responsabilités des parties
- modalités financières
- conditions pour le bénéfice des services d'installation ou de logement
- type de logements mis à disposition
- type de public visé

¹ L'article 29, § 3, 4^o, de l'ordonnance fait uniquement mention de règles relatives « à la moralité du personnel et de la direction ».

² Voir les définitions de ces organisations dans l'article 1^{er}, 17^o et 18^o, en projet.

- nombre de personnes visées
- durée des missions
- etc. ».

Interrogé quant au fondement juridique de ces dispositions, le délégué fait référence à l'article 29, § 3, 2° et 3°, de l'ordonnance.

En ce qui concerne les articles 14, 20, 30, 41, 46 et 63 du projet qui prévoient une obligation pour les centres de conclure une telle convention de collaboration, il convient de constater que les dispositions en projet ne peuvent pas s'inscrire dans le cadre de l'article 29, § 3, 2° et 3°, de l'ordonnance, selon lequel le Collège réuni est habilité à fixer des critères d'agrément relatifs, respectivement, « aux modalités d'accueil et d'aide aux personnes » et « à la qualité du service ».

En conclusion, les dispositions précitées du projet sont dépourvues de fondement juridique. Pour que ces dispositions puissent encore se concrétiser, il y aura lieu de compléter l'ordonnance en ce qui concerne la collaboration visée.

FORMALITÉS

4.1. Selon le délégué, un avis a été donné le 5 octobre 2021 sur le projet par le Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes de la Commission communautaire commune mais le procès-verbal n'est pas encore disponible. Il s'agit d'un avis facultatif, sauf en ce qui concerne l'article 138 de l'arrêté du Collège réuni du 9 mai 2018³, mais cet article n'est pas modifié par le projet (la définition de « projet novateur » étant toutefois modifiée par l'article 1^{er}, point 1, du projet).

4.2. Plusieurs dispositions du projet (voir notamment les article 2, point 3, 4, 5, 6 et éventuellement aussi les articles 37 et 45) portent sur le traitement des données à caractère personnel.

L'article 36, paragraphe 4, du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 'relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données)', combiné avec l'article 57, paragraphe 1, c), et le considérant 96 de ce règlement, impose de consulter l'autorité de contrôle, en l'occurrence l'Autorité de protection des données visée dans la loi du 3 décembre 2017 'portant création de l'Autorité de protection des données', dans le cadre de l'élaboration d'une proposition de mesure législative devant être adoptée par un parlement national, ou d'une mesure réglementaire fondée sur une telle mesure législative, qui se rapporte au traitement.

L'avis de l'Autorité de protection des données doit donc encore être recueilli avant que le projet puisse se concrétiser.

³ Voir l'article 47 de l'ordonnance du 14 juin 2018.

4.3. Si l'obtention des avis susmentionnés devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

EXAMEN DU TEXTE

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Les articles 10, 11, 22, 37, 45, 56 et 61 du projet ont chaque fois pour objet de remplacer un modèle joint par l'arrêté du 9 mai 2019 ou une délégation au ministre qui y figure, par une circulaire de l'administration.

Selon la note aux membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, on vise ainsi à « renvoyer à des circulaires administratives plutôt qu'à des modèles en annexe ou des arrêtés, ceci afin de permettre une plus grande flexibilité, une meilleure actualisation des documents et une concertation acteurs/administration. Ceci concerne notamment le budget, le rapport d'activités, le complément quinquennal, les services d'aide à la vie quotidienne, les modalités de comptabilisation du nombre de dossiers/d'usagers et le contrôle de ces normes quantitatives ».

Le Conseil d'État, section de législation, a déjà souligné à plusieurs reprises que l'attribution d'un pouvoir réglementaire à un fonctionnaire qui n'est pas politiquement responsable devant une assemblée démocratiquement élue n'est en principe pas admissible dès lors qu'elle porte atteinte au principe de l'unité du pouvoir réglementaire et à celui de la responsabilité politique des ministres. En outre, les garanties dont est assortie la réglementation classique, telles que celles en matière de publication, de contrôle préventif exercé par le Conseil d'État, section de législation, et de rang précis dans la hiérarchie des normes, sont absentes. Une telle délégation ne peut être acceptée que lorsqu'il s'agit de mesures ayant une portée limitée et technique.

6. Bien que le délégué soutienne qu'il s'agirait chaque fois de circulaires non normatives, le texte du projet s'avère plutôt contenir des indications contraires. Ainsi, les mots « sont définis » et « sont fixées », ainsi que « worden bepaald », « worden vastgesteld » et « worden vastgelegd » semblent en effet impliquer qu'il s'agit de circulaires contraignantes.

Si les circulaires ne devaient pas être contraignantes, il faudra omettre la référence à celles-ci. En effet, l'administration ne doit pas s'appuyer sur une habilitation pour adopter des circulaires non contraignantes.

S'il s'agit effectivement de circulaires contraignantes, la délégation devra viser les membres du Collège réuni, sauf en ce qui concerne les éléments ayant une portée limitée et technique.

7. Par ailleurs, les auteurs du projet seraient bien avisés de soumettre le texte à un examen supplémentaire approfondi sur le plan de la technique législative.

À titre d'exemple, on peut relever les lacunes suivantes :

- Si les articles sont insérés dans l'arrêté du Collège réuni du 9 mai 2019, il y a lieu de préciser à chaque fois dans quel titre, chapitre, section, sous-section, l'article est inséré. Cette précision fait défaut dans plusieurs articles du projet (voir par ex. l'article 20).
- Le texte néerlandais de l'article 9 du projet doit préciser qu'il s'agit d'une modification de l'article 27, § 1^{er}.
- Dans le texte néerlandais de l'article 21, alinéa 1^{er}, du projet, on écrira « administratieve » au lieu de « adminstratieve ».
- Tant l'article 21 que l'article 22 du projet modifient l'article 48 de l'arrêté du 9 mai 2019 du Collège réuni. L'article 22 du projet vise sans doute à apporter des modifications à l'article 49 de l'arrêté du 9 mai 2019.
- Dans le texte néerlandais de l'article 23 du projet, on remplacera les mots « een verminderde » par les mots « een verminderde ».
- À l'article 25 du projet, on écrira « verminderde bijdragen » au lieu de « verminderde bijdragen ».
- À l'article 29 du projet, il convient de préciser que le point 1 concerne le § 2.
- Dans le texte néerlandais de l'article 49 du projet, la référence à l'article 113 à modifier fait défaut.
- L'article 50 du projet prête à confusion par sa subdivision en 8 points alors que seuls trois points sont modifiés. Ainsi, les points 2 et 3 font partie du point 1. Il en va de même pour les points 5 et 6, qui relèvent du point 4. Enfin, le point 8 fait partie du point 7.
- Dans le texte néerlandais de l'article 57 du projet, on écrira « vervangen » au lieu de « vervangend ».

OBSERVATIONS PAR ARTICLE

Préambule

8. On ajoutera au préambule un alinéa visant l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', ainsi qu'un alinéa faisant référence à l'article 69, alinéa 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

Au premier alinéa du préambule, qui devient le troisième alinéa, on précisera les dispositions de l'ordonnance du 14 juin 2018 qui procurent un fondement juridique, comme il a été indiqué ci-dessus dans l'examen du fondement juridique .

Il y a lieu de distraire les troisième et quatrième alinéas du préambule dès lors qu'ils sont compris dans son deuxième alinéa.

On ajoutera une référence à l'avis de l'Inspection des Finances ainsi qu'une référence à l'accord budgétaire.

Article 1^{er}

9. Dans la définition contenue au 10°, on écrira dans le texte néerlandais « innoverend project » au lieu de « vernieuwend project », à l'instar de l'article 47 de l'ordonnance du 14 juin 2018.

Dans la définition du 19°, on écrira dans le texte néerlandais « dat alle opvolgingsgegevens bevat » et non « die alle opvolgingsgegevens bevat ».

Article 3

10. La disposition à modifier conformément au projet s'énoncerait « een controle hebben gebracht » en néerlandais. On écrira « een controle hebben uitgevoerd ».

Article 18

11. Au point 6, on écrira au 4° « sous-comité de coordination de l'aide d'urgence » au lieu de « comité de l'aide d'urgence », à l'instar de l'article 86 de l'ordonnance du 14 juin 2018.

Article 21

12. Dans le texte néerlandais de l'article 48, alinéa 2, en projet, il convient d'écrire « drie en drie kwart » plutôt que « drie en drie kwartier ». Dans le texte français, on écrira « trois et trois quarts équivalents temps plein » au lieu de « trois et trois quart équivalent temps plein ».

Interrogé sur la question de savoir ce que visent les mots « entretien » et « maintenance », et pourquoi le point 4 de l'article 21 du projet les ajoute uniquement dans le texte français, le délégué a répondu :

« La version néerlandaise doit en effet être adaptée afin de viser également le terme 'maintenance'. Il est à cet égard proposer de viser en NL 'onderhouds- en technisch personeel'.

L'ajout du terme 'maintenance' est une demande du secteur dans la mesure où il s'agit de différencier le personnel qui effectue des missions de nettoyage (entretien) de celui qui effectue des missions de réparation techniques au bâtiment ou aux appareils (maintenance) ».

La description « onderhouds- en technisch personeel » diffère toutefois de la référence dans le texte français au « personnel en nombre suffisant pour assurer le travail d'entretien et de maintenance ».

Il convient d'utiliser une description qui corresponde dans les deux langues.

L'article 31 du projet appelle la même observation.

Article 39

13. Comme l'a confirmé le délégué, il y a lieu de supprimer cet article.

Article 43

14. Le point 2 vise à remplacer le mot « doen » par le mot « garanderen » dans la version néerlandaise de l'article 97, alinéa 1^{er}. Le mot « verzekeren » semble cependant mieux correspondre au texte français (« assurer ») que « garanderen ».

Article 64

15. Le Collège réuni ne doit pas s'habiliter lui-même à fixer une date d'entrée en vigueur. On écrira « Les articles suivants entrent en vigueur à une date fixée ultérieurement ».

Article 67

16. Il convient de disposer que l'annexe IV de l'arrêté est remplacée par l'annexe jointe à l'arrêté en projet.

Article 68

17. Il y a lieu de disposer que la modification s'applique au 1, troisième élément, de l'annexe VII de l'arrêté du Collège réuni du 9 mai 2019. En effet, il n'y a pas de tirets.

Annexe

18. L'annexe du projet doit porter un intitulé : « Annexe à l'arrêté du Collège réuni du... (date et intitulé de l'arrêté en projet) ». À la fin de l'annexe, on écrira « Vu pour être annexé à l'arrêté du Collège réuni du (date de l'arrêté modificatif en projet - et non « 9 mai 2019 » – avec l'intitulé correspondant) ».

La nouvelle annexe IV doit également porter un intitulé qui lui est propre :
« Annexe IV – Normes relatives au personnel ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME