



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 72.665/1
van 29 december 2022

avis 72.665/1
du 29 décembre 2022

over

sur

een ontwerp van besluit van
het Verenigd College van de
Gemeenschappelijke
Gemeenschapscommissie 'tot
vaststelling van de
voorwaarden en de grenzen
van de financiële bijdrage van
de gebruikers van
onthaalhuizen'

un projet d'arrêté du Collège
réuni de la Commission
communautaire commune
'fixant les conditions et les
limites de la participation
financière des usagers des
maisons d'accueil'

Op 2 december 2022 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 vaststelling van de voorwaarden en de grenzen van de financiële bijdrage van de gebruikers van onthaalhuizen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 22 december 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Astrid TRUYENS, 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 Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 december 2022.

*

Le 2 décembre 2022, 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 ‘fixant les conditions et les limites de la participation financière des usagers des maisons d'accueil’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 22 décembre 2022. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Chantal BAMPS et Wouter PAS, conseillers d'État, Johan PUT, assesseur, et Astrid TRUYENS, 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 Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 29 décembre 2022.

*

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

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van het Verenigd College bepaalt de voorwaarden en de grenzen waarbinnen een financiële bijdrage in de huisvestings- en onderhoudskosten gevraagd wordt aan de gebruikers van onthaalhuizen.

3.1 Het ontwerp vindt grotendeels rechtsgrond in artikel 15, eerste lid, tweede zin, van de ordonnantie van 14 juni 2018 ‘betreffende de noodhulp aan en de inschakeling van daklozen’.

Artikel 15, eerste lid, van de ordonnantie van 14 juni 2018 bepaalt dat de onthaalhuizen aan daklozen een financiële bijdrage in de huisvestings- en onderhoudskosten kunnen vragen, rekening houdend met de middelen waarover zij beschikken. Het Verenigd College wordt gemachtigd om, na overleg met de onthaalhuizen en de OCMW's, de voorwaarden en grenzen te bepalen waarbinnen dergelijke financiële bijdrage gevraagd kan worden.

3.2 Om beter in deze rechtsgrond te passen, dient artikel 5 van het ontwerp te worden geherformuleerd, zodat duidelijker blijkt dat voorwaarden worden bepaald waarbinnen de bijdrage kan worden gevraagd.

De gemachtigde doet het volgende voorstel, waarmee kan worden ingestemd:

“§1. Par dérogation à l'article 2, §1, et dans le respect du public cible accueilli au sein de la maison d'accueil, aucune contribution financière n'est réclamée à l'utilisateur ne bénéficiant d'aucun revenu au moment de sa demande d'hébergement dans la maison d'accueil et pour lequel la maison d'accueil estime que les démarches administratives peuvent être réalisées afin d'accéder à des revenus endéans les 6 mois.

Le prix de jour est facturé à l'utilisateur mais non réclamé.

§2. L'exemption de participation financière de l'utilisateur ne peut être octroyée à plus de 10% du nombre d'utilisateurs que la maison d'accueil est en capacité d'héberger.

Elle peut être octroyée pour une période de 3 mois maximum, renouvelable 2 fois, après concertation entre l'utilisateur et la maison d'accueil, et en fonction de l'évolution de sa situation administrative.

§3. La maison d'accueil est autorisée à réclamer les frais d'hébergement non perçus, selon les modalités fixées à l'article 2, lorsque l'utilisateur récupère ses revenus avec arriérés.”

3.3. Voor de bepalingen van artikel 5, §§ 4 en 5, van het ontwerp moet rechtsgrond worden gezocht in artikel 41 van de ordonnantie van 14 juni 2018.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In de eerste aanhefbepaling verwijze men inzonderheid naar de artikelen 15, eerste lid, tweede zin, en 41 van de ordonnantie.

De vierde aanhefbepaling dient te worden weggelaten.

Artikel 1

5. De Nederlandse en Franse tekst van artikel 1, 1°, van het ontwerp stemmen niet overeen. Zo is er in de Nederlandse tekst sprake van “équivalent leefloon” en in de Franse tekst van “l’aide sociale équivalente au revenu d’intégration”. De bepalingen dienen op elkaar te worden afgestemd.

Artikel 2

6. In artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp schrijve men “de bepalingen van § 2” i.p.v. “de richtlijnen bedoeld in § 2” aangezien het om bindende bepalingen gaat.

7. In artikel 2, § 1, vierde lid, van het ontwerp wordt het aan de onthaalhuizen overgelaten om de tarieven van de aanvullende diensten die afzonderlijk kunnen worden gefactureerd en het bedrag van de eventuele waarborgsommen te bepalen.

Artikel 15, eerste lid, tweede zin, van de ordonnantie van 14 juni 2018 vereist evenwel dat het Verenigd College de voorwaarden en grenzen bepaalt waarbinnen de financiële bijdrage kan worden gevraagd. Het ontwerp moet op dit punt worden aangevuld, bijvoorbeeld door te bepalen dat voor de betrokken aanvullende diensten niet meer dan de kostprijs kan worden gevraagd. Binnen deze grenzen kunnen de onthaalhuizen dan zelf de tarieven vaststellen.

8. In artikel 2, § 2, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de financiële bijdrage van de gebruiker door de gebruiker wordt aangevraagd bij het bevoegde OCMW, met de hulp van het onthaalhuis dat hem opvangt. In artikel 2, § 5, wordt bepaald dat wanneer het maandbedrag de maximale financiële bijdrage van de gebruiker overschrijdt, het verschil door het onthaalhuis wordt aangevraagd bij het bevoegde OCMW.

De verhouding tussen deze twee bepalingen is niet duidelijk.

De gemachtigde geeft in dit verband volgende toelichting:

“Les usagers des maisons d’accueil ne bénéficient pas nécessairement tous d’une aide financière du CPAS compétent. Les usagers peuvent avoir d’autres types de revenus: revenus de remplacement, allocations pour personnes handicapées,... L’intervention du CPAS n’est donc pas systématique, et sera réalisée à l’issue d’une enquête sociale au sein du CPAS compétent. Il s’agit d’une faculté de demander l’intervention du CPAS mais pas une obligation pour le CPAS de l’accorder.

Par ailleurs, certaines personnes hébergées en maison d'accueil ne bénéficient pas nécessairement d'une aide financière du CPAS compétent alors qu'elle y ont droit. Une des missions des maisons d'accueil est de les aider à rouvrir leurs droits sociaux, notamment en les aidant dans leurs démarches auprès des CPAS. C'est pourquoi, il a été jugé important de consacrer cette aide de la maison d'accueil dans le projet d'arrêté.

La participation financière demandée au CPAS et visée au §2 diffère de celle visée au §5.

La demande effectuée dans le cadre du §2 vise à solliciter du CPAS qu'il prenne en charge financièrement l'ensemble de la participation financière de la personne hébergée, celle-ci ne dépassant pas le tiers ou les deux tiers des revenus de la personne ou du ménage hébergé.

La demande visée au §5 vise la situation où le calcul du prix de jour excède, sur base mensuelle, le tiers ou les deux tiers des revenus de la personne hébergée ou du ménage. Dans ce cas, la maison d'accueil peut également demander au CPAS d'intervenir financièrement afin de prendre en charge la différence.

Il est cependant vrai que le §5 pourrait être ajouté à la suite du §2."

Het toevoegen van de inhoud van § 5 aan § 2 van artikel 2 brengt echter geen verduidelijking. Er moet duidelijker in de tekst tot uiting komen waarin de twee gevallen zich van elkaar onderscheiden.

9. De in artikel 2, § 3, opgenomen verplichtingen tot bekendmaking in het huishoudelijk reglement zijn reeds vervat in de artikelen 23, 7°, en 78, 2° en 3°, van het besluit van het Verenigd College van 9 mei 2019 'betreffende de erkenning en de subsidiëeringswijze van de centra voor noodhulp en inschakeling'.

Het verdient aanbeveling deze bepalingen op elkaar af te stemmen, zodat vermeden wordt dat eenzelfde verplichting voortvloeit uit meer dan één bepaling.

10. In de Franse tekst van artikel 2, § 3, tweede lid, van het ontwerp schrijve men voluit "règlement d'ordre intérieur" in de plaats van "ROI".

In dezelfde § 3, tweede lid, is sprake van aanvullende kosten. Wellicht wordt daarmee hetzelfde bedoeld als "de tarieven van de aanvullende diensten" bedoeld in artikel 2, § 1, vierde lid. Het verdient aanbeveling hiervoor een eenvormige terminologie te gebruiken.

11. In artikel 2, § 6, van het ontwerp wordt verwezen naar de "gezondheidsindex". Het verdient aanbeveling te verduidelijken dat hiermee bedoeld wordt "de gezondheidsindex als bedoeld in artikel 2, § 1, van het koninklijk besluit van 24 december 1993 'tot uitvoering van de wet van 6 januari 1989 tot vrijwaring van 's lands concurrentievermogen'".

Deze opmerking geldt ook voor artikel 4, derde lid, van het ontwerp.

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

2. Le projet d'arrêté du Collège réuni soumis pour avis définit les conditions et les limites dans lesquelles une participation financière aux frais d'hébergement et d'entretien est demandée aux usagers de maisons d'accueil.

3.1 Le projet trouve essentiellement son fondement juridique dans l'article 15, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de l'ordonnance du 14 juin 2018 'relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri'.

L'article 15, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 14 juin 2018 dispose que les maisons d'accueil sont autorisées à demander aux personnes sans abri une participation financière aux frais d'hébergement et d'entretien, eu égard aux ressources dont elles disposent. Le Collège réuni est habilité, après concertation avec les maisons d'accueil et les CPAS, à déterminer les conditions et les limites dans lesquelles une telle participation financière peut être demandée.

3.2 Afin qu'il s'inscrive mieux dans le cadre de ce fondement juridique, l'article 5 du projet doit être reformulé et faire apparaître ainsi plus clairement qu'il détermine les conditions dans lesquelles la participation peut être demandée.

Le délégué formule la proposition suivante, à laquelle on peut se rallier :

« §1. Par dérogation à l'article 2, §1, et dans le respect du public cible accueilli au sein de la maison d'accueil, aucune contribution financière n'est réclamée à l'utilisateur ne bénéficiant d'aucun revenu au moment de sa demande d'hébergement dans la maison d'accueil et pour lequel la maison d'accueil estime que les démarches administratives peuvent être réalisées afin d'accéder à des revenus endéans les 6 mois.

Le prix de jour est facturé à l'utilisateur mais non réclamé.

§2. L'exemption de participation financière de l'utilisateur ne peut être octroyée à plus de 10% du nombre d'utilisateurs que la maison d'accueil est en capacité d'héberger.

Elle peut être octroyée pour une période de 3 mois maximum, renouvelable 2 fois, après concertation entre l'utilisateur et la maison d'accueil, et en fonction de l'évolution de sa situation administrative.

§3. La maison d'accueil est autorisée à réclamer les frais d'hébergement non perçus, selon les modalités fixées à l'article 2, lorsque l'utilisateur récupère ses revenus avec arriérés ».

3.3. En ce qui concerne les dispositions de l'article 5, §§ 4 et 5, du projet, le fondement juridique doit être recherché dans l'article 41 de l'ordonnance du 14 juin 2018.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Le premier alinéa du préambule visera plus particulièrement les articles 15, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, et 41 de l'ordonnance.

On omettra le quatrième alinéa du préambule.

Article 1^{er}

5. Les textes français et néerlandais de l'article 1^{er}, 1°, du projet ne concordent pas. Ainsi, le texte français fait état de « l'aide sociale équivalente au revenu d'intégration » et le texte néerlandais vise un « equivalent leefloon ». Il y a lieu d'harmoniser les dispositions.

Article 2

6. À l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du projet, on écrira « aux dispositions du § 2 » au lieu de « aux balises visées au § 2 », dès lors qu'il s'agit de dispositions obligatoires.

7. L'article 2, § 1^{er}, alinéa 4, du projet laisse aux maisons d'accueil le soin de fixer les tarifs des services complémentaires qui peuvent être facturés séparément, ainsi que le montant des éventuelles garanties.

L'article 15, alinéa 1^{er}, deuxième phrase, de l'ordonnance du 14 juin 2018 requiert toutefois que le Collège réuni détermine les conditions et les limites dans lesquelles la participation financière peut être demandée. Le projet doit être complété sur ce point et prévoir, par exemple, que le montant demandé ne peut excéder le coût des services complémentaires concernés. Les maisons d'accueil peuvent alors fixer elles-mêmes les tarifs compte tenu de ces limites.

8. L'article 2, § 2, alinéa 2, du projet dispose que la participation financière de l'utilisateur sera demandée par ce dernier auprès du CPAS compétent avec l'aide de la maison d'accueil qui l'héberge. L'article 2, § 5, prévoit que lorsque le montant mensuel excède la participation financière de l'utilisateur, la différence sera demandée par la maison d'accueil auprès du CPAS compétent.

L'articulation entre ces deux dispositions n'est pas claire.

À cet égard, le délégué apporte les éclaircissements suivants :

« Les usagers des maisons d'accueil ne bénéficient pas nécessairement tous d'une aide financière du CPAS compétent. Les usagers peuvent avoir d'autres types de revenus: revenus de remplacement, allocations pour personnes handicapées,... L'intervention du CPAS n'est donc pas systématique, et sera réalisée à l'issue d'une enquête sociale au sein du CPAS compétent. Il s'agit d'une faculté de demander l'intervention du CPAS mais pas une obligation pour le CPAS de l'accorder.

Par ailleurs, certaines personnes hébergées en maison d'accueil ne bénéficient pas

nécessairement d'une aide financière du CPAS compétent alors qu'elle y ont droit. Une des missions des maisons d'accueil est de les aider à rouvrir leurs droits sociaux, notamment en les aidant dans leurs démarches auprès des CPAS. C'est pourquoi, il a été jugé important de consacrer cette aide de la maison d'accueil dans le projet d'arrêté.

La participation financière demandée au CPAS et visée au §2 diffère de celle visée au §5.

La demande effectuée dans le cadre du §2 vise à solliciter du CPAS qu'il prenne en charge financièrement l'ensemble de la participation financière de la personne hébergée, celle-ci ne dépassant pas le tiers ou les deux tiers des revenus de la personne ou du ménage hébergé.

La demande visée au §5 vise la situation où le calcul du prix de jour excède, sur base mensuelle, le tiers ou les deux tiers des revenus de la personne hébergée ou du ménage. Dans ce cas, la maison d'accueil peut également demander au CPAS d'intervenir financièrement afin de prendre en charge la différence.

Il est cependant vrai que le §5 pourrait être ajouté à la suite du §2 ».

L'ajout du dispositif du § 5 au § 2 de l'article 2 n'apporte cependant pas d'éclaircissements. Le texte doit exprimer plus clairement en quoi les deux cas se distinguent l'un de l'autre.

9. Les obligations de publications dans le règlement d'ordre intérieur, contenues à l'article 2, § 3, figurent déjà dans les articles 23, 7°, et 78, 2° et 3°, de 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'.

Il est recommandé d'harmoniser ces dispositions afin d'éviter qu'une même obligation découle de plus d'une disposition.

10. Dans le texte français de l'article 2, § 3, alinéa 2, du projet, on écrira « règlement d'ordre intérieur » en toutes lettres au lieu de « ROI ».

Dans le même § 3, alinéa 2, il est question de frais complémentaires. Ces termes ont sans doute la même portée que « les tarifs des services complémentaires », visés à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 4. Il est recommandé d'employer une terminologie uniforme pour cette notion.

11. L'article 2, § 6, du projet renvoie à « l'indice-santé ». Il est recommandé de préciser que l'on vise ainsi « l'indice santé visé à l'article 2, § 1^{er}, de l'arrêté royal du 24 décembre 1993 'portant exécution de la loi du 6 janvier 1989 de sauvegarde de la compétitivité du pays' ».

Cette observation s'applique également à l'article 4, alinéa 3, du projet.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Marnix VAN DAMME