



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.643/3
van 22 juni 2023

avis 73.643/3
du 22 juin 2023

over

sur

een voorontwerp van
ordonnantie 'tot wijziging van
de organieke wet van
8 juli 1976 betreffende de
openbare centra voor
maatschappelijk welzijn met
betrekking met name tot de
opdrachten en de financiering
van de koepelvereniging'

un avant-projet d'ordonnance
'portant modification de la loi
organique du 8 juillet 1976 des
centres publics d'action sociale
en ce qui concerne notamment
les missions et le financement
de l'Association faîtière'

Op 16 mei 2023 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 voorontwerp van ordonnantie 'tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn met betrekking met name tot de opdrachten en de financiering van de koepelvereniging'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Johan PAS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, adjunct-auditeur.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 juni 2023.

*

Le 16 mai 2023, 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 avant-projet d'ordonnance 'portant modification de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale en ce qui concerne notamment les missions et le financement de l'Association faîtière'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 13 juin 2023. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, Koen MUYLLE et Toon MOONEN, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Johan PAS, greffier.

Le rapport a été présenté par Lise VANDENHENDE, auditeur adjoint.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 juin 2023.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt ertoe de organisatie van de financiering van de uitvoering van opdrachten van de koepelvereniging aan te passen in het licht van de eerdere wijzigingen die zijn aangebracht in de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’ (hierna: OCMW-wet) bij de ordonnantie van 22 oktober 2020 ‘tot wijziging van artikel 79 en hoofdstuk XIIbis van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’.

Artikel 2 van het voorontwerp wijzigt artikel 79 van de OCMW-wet om het mogelijk te maken voor OCMW's om deel te nemen aan andere verenigingen als bedoeld in artikel 135/6 van de OCMW-wet, namelijk verenigingen die geen ziekenhuis-vzw zijn, met een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen.

De artikelen 3 en 5 van het voorontwerp wijzigen de artikelen 135/2 en 135/5 van de OCMW-wet, teneinde te bepalen dat de koepelvereniging de principes en oriëntaties vaststelt voor de administratieve en geldelijke statuten van het personeel van de plaatselijke verenigingen.

Artikel 4 van het voorontwerp strekt ertoe in artikel 135/3 van de OCMW-wet te verduidelijken dat de statuten van de ziekenhuis-vzw bepalen dat de vereniging tot doel heeft alle of een deel van de activiteiten van een of meer ziekenhuizen uit te baten.

De wijziging aangebracht in artikel 135/8 van de OCMW-wet, bij artikel 6 van het voorontwerp, voorziet in een bijkomende taak voor de commissaris in elke plaatselijke vereniging, namelijk om de conformiteit te controleren van de beslissingen van de plaatselijke vereniging met de door de koepelvereniging vastgelegde principes en oriëntaties voor de administratieve en geldelijke statuten van het personeel van de plaatselijke verenigingen.

Artikel 135/11 van de OCMW-wet wordt gewijzigd bij artikel 7 van het voorontwerp, onder meer om het mogelijk te maken om de periode te verlengen (van drie naar tien jaar) waarbinnen de plaatselijke vereniging onder bepaalde voorwaarden niet is onderworpen aan toezicht.

De artikelen 8 en 9 van het voorontwerp strekken tot de invoering, in een nieuw artikel 135/13 van de OCMW-wet, van een forfaitaire subsidie aan de koepelvereniging voor de uitvoering van de opdrachten bedoeld in hoofdstuk XIIbis van dezelfde wet.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Artikel 10 van het voorontwerp wijzigt artikel 7, tweede lid, van de ordonnantie van 4 april 2019 ‘betreffende de oprichting, de erkenning, de programmatie en de erkenningsprocedures van de ziekenhuizen, vormen van samenwerkingsverbanden tussen ziekenhuizen of ziekenhuisactiviteiten’ teneinde een foutieve verwijzing te corrigeren.

Het Verenigd College bepaalt de datum van inwerkingtreding van de aan te nemen ordonnantie (artikel 11).

VORMVEREISTEN

3. Uit de stukken van het dossier blijkt niet dat het voorontwerp het voorwerp heeft uitgemaakt van een gendertest en een handistreaming.

Op grond van artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 23 december 2016 ‘houdende integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ is nochtans een evaluatieverslag op situatie van personen met een handicap (handistreaming) vereist voor elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akten.

Op grond van art. 3, 2°, van de ordonnantie van 16 mei 2014 ‘houdende de integratie van de genderdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie’ is voor elk wetgevend of reglementair ontwerp ook een evaluatieverslag van de impact ervan op de respectieve situatie van vrouwen en mannen (gendertest) vereist.

De gemachtigde gaf aan dat deze nog in opmaak zijn:

“En ce qui concerne les deux autres rapports, ils sont en cours de préparation : ils seront signés lors de la prochaine lecture. Si ces formalités engendrent des modifications, nous repasserons bien entendu par le Conseil d’Etat, mais en principe ils indiqueront ne pas avoir d’impact sur les publics visés.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Aangezien artikel 10 van het voorontwerp strekt tot de wijziging van artikel 7, lid 2, van de ordonnantie van 4 april 2019, moet in het opschrift ook naar die ordonnantie worden verwezen.

In de Nederlandse tekst van het opschrift moeten de woorden “met name” worden weggelaten en in de Franse tekst ervan het woord “notamment”.

Artikel 2

5. In de Nederlandse tekst van de inleidende zin van artikel 2 van het voorontwerp moet (zoals in de Franse tekst) worden vermeld dat de ontworpen wijziging betrekking heeft op *artikel 79, tweede lid*, van de OCMW-wet.

Artikel 3

6. Overeenkomstig het ontworpen artikel 135/2, § 3, van de OCMW-wet (artikel 3, a), van het voorontwerp) moet de plaatselijke vereniging bij de vaststelling van de administratieve en geldelijke statuten van haar personeel rekening houden met de principes en oriëntaties zoals vastgelegd door de koepelvereniging (overeenkomstig het ontworpen artikel 135/5, § 2).

In het huidige artikel 135/2, § 3, wordt gewag gemaakt van “de richtsnoeren voor de administratieve en geldelijke personeelsstatuten” (in het Frans: “les orientations en termes de statuts administratif et pécuniaire du personnel”). De gemachtigde verklaarde het volgende over de draagwijdte van de nieuwe terminologie:

“Artikel 135/2 werd ingevoegd door de ordonnantie van 22 oktober 2020. Daarbij werd het vaststellen van het geldelijke en administratieve statuut van het personeel toevertrouwd aan de plaatselijke verenigingen die, vanaf de inwerkingtreding van de ordonnantie, vrij daarover zouden kunnen beslissen. Echter werd een overgangsperiode van drie jaar voorzien gedurende dewelke de plaatselijke verenigingen, bij het vaststellen van hun geldelijk en administratief statuut, rekening dienen te houden met de oriëntaties van de koepelvereniging (*‘richtsnoeren’* in de huidige Nederlandstalige versie van de tekst).

Het principe dat de plaatselijke verenigingen de door de koepelvereniging oriëntaties betreffende hun geldelijk en administratief statuut dienen na te leven, werd reeds verankerd in voormalig artikel 135*duodecies* van de wet van 8 juli 1976 zoals door de ordonnantie van 20 december 2002 ingevoegd (zie onder meer commentaar bij artikel 8 van de ordonnantie van 22 oktober 2020, *gewone zitting 2019-2020 B-42/1, p. 4*). De overgangsperiode van 3 jaar kwam erop neer om de juridische toestand die bestond sinds de inwerkingtreding van de ordonnantie van 20 december 2002 onverlet te laten gedurende een overgangsperiode van 3 jaar.

Onderhavige artikelen 3, a), 5 en 6 beogen enkel om de plaatselijke verenigingen niet vrij te laten om hun statuut vast te stellen, zonder rekening te moeten houden met de door de koepelvereniging bepaalde oriëntaties, en dus de overgangsperiode van drie jaar op te heffen om het bovengenoemde principe weer in de teksten te verankeren. Bijgevolge heeft het begrip *‘principes en oriëntaties’* dezelfde zin dan wat bedoeld werd in het voormalig artikel 135*duodecies*.”

Artikel 6

7. In de inleidende zin van artikel 6 van het voorontwerp moet worden gepreciseerd dat het ontworpen punt 3°/1 wordt ingevoegd in *paragraaf 2* van artikel 135/8 van de OCMW-wet.

Artikel 7

8. Op de vraag of met de herformulering van artikel 135/11, 1°, van de OCMW-wet bij artikel 7, a), van het voorontwerp ook een inhoudelijke wijziging wordt beoogd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De inhoudelijke wijziging betreft de invoeging van het begrip van ziekenhuisgroepering.

Waar in huidig artikel 135/11, 1°, de niet-toepassing van de toezicht op de plaatselijke vereniging slechts mogelijk is in geval van fusie, wordt in onderhavig voorontwerp de mogelijkheid gecreëerd om geen toezicht uit te oefenen indien de betrokken plaatselijke vereniging deel uitmaakt van een ziekenhuisgroepering met een ziekenhuis-vzw.

In de bepaling onder 2° van datzelfde artikel is er ook sprake van de ziekenhuisgroepering maar deze bepaling beoogt enkel om artikel 135/9 wel van toepassing te verklaren op de ziekenhuisgroeperingen gedurende een bepaalde periode, in onderhavig voorontwerp van maximaal 10 jaar.

Bij nader inzien blijkt wel dat om de coherentie tussen de bepalingen onder 1° en 2° te verzekeren moet de wijziging aangebracht aan artikel 135/11 wel worden vervolledigd met het feit dat het van toepassing is op de ziekenhuisgroeperingen die in de groeperingsovereenkomst uitdrukkelijk voorzien dat de ziekenhuizen van de groepering op termijn fuseren.

De laatste zin van artikel 7, a) zou dus als volgt kunnen vervolledigd worden:

a) In de bepaling onder 1° worden de woorden ‘*die een gefuseerd ziekenhuis beheert dat voortkomt uit de fusie van één of meer ziekenhuizen die door haar werden beheerd met één of meer ziekenhuizen die door de andere leden van de ziekenhuis-vzw werden beheerd*’ vervangen door de woorden ‘*die, onder meer, het ziekenhuis van de betrokken plaatselijke vereniging beheert in het kader van een fusieverrichting of van een ziekenhuisgroepering **die in de groeperingsovereenkomst uitdrukkelijk voorziet dat de ziekenhuizen van de groepering op termijn fuseren***’”

Met die toevoeging kan worden ingestemd.

Artikel 8

9. In de inleidende zin van artikel 8 van het voorontwerp schrijve men “In *dezelfde* wet wordt in hoofdstuk XIIbis (...)”.

Artikel 9

10. In de inleidende zin in artikel 9 van het voorontwerp schrijve men “In de bij artikel 8 ingevoegde afdeling IV, (...)”.

*

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 juridique¹ et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune, soumis pour avis, a pour objet d'adapter l'organisation du financement de la mise en œuvre des missions de l'association faîtière à la lumière des modifications antérieures apportées à la loi 'organique des centres publics d'action sociale' du 8 juillet 1976 (ci-après : la loi sur les CPAS) par l'ordonnance du 22 octobre 2020 'modifiant l'article 79 et le chapitre XIIbis de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale'.

L'article 2 de l'avant-projet modifie l'article 79 de la loi sur les CPAS afin de permettre à ces derniers de participer à d'autres associations visées à l'article 135/6 de la loi sur les CPAS, à savoir des associations qui ne sont pas une ASBL hospitalière, avec une ou plusieurs personnes morales de droit privé.

Les articles 3 et 5 de l'avant-projet modifient les articles 135/2 et 135/5 de la loi sur les CPAS, afin de prévoir que l'association faîtière fixe les principes et orientations relatives aux statuts administratifs et pécuniaires du personnel des associations locales.

L'article 4 de l'avant-projet vise à préciser dans l'article 135/3 de la loi sur les CPAS que les statuts de l'ASBL hospitalière prévoient que l'association a pour objet d'exploiter tout ou partie des activités d'un ou de plusieurs hôpitaux.

La modification apportée à l'article 135/8 de la loi sur les CPAS par l'article 6 de l'avant-projet, prévoit une mission supplémentaire pour le commissaire dans chaque association locale, qui consiste à vérifier la conformité des décisions de l'association locale avec les principes et orientations relatives aux statuts administratifs et pécuniaires du personnel des associations locales, fixés par l'association faîtière.

L'article 135/11 de la loi sur les CPAS est modifié par l'article 7 de l'avant-projet, notamment pour permettre de prolonger la période (de trois à dix ans) pendant laquelle l'association locale n'est pas soumise au contrôle de tutelle sous certaines conditions.

Les articles 8 et 9 de l'avant-projet visent à insérer, dans un nouvel article 135/13 de la loi sur les CPAS, une subvention forfaitaire octroyée à l'association faîtière pour l'exercice des missions visées au chapitre XIIbis de la même loi.

¹ S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

L'article 10 de l'avant-projet modifie l'article 7, alinéa 2, de l'ordonnance du 4 avril 2019 'relative à la constitution, à l'agrément, à la programmation et aux procédures d'agrément des hôpitaux, des formes de collaboration hospitalière ou des activités hospitalières', en vue de corriger une référence erronée.

Le Collège réuni fixe la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance à adopter (article 11).

FORMALITÉS

3. Il ne ressort pas des pièces du dossier que l'avant-projet a fait l'objet d'un « test gender » et d'un *handistreaming*.

Sur la base de l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 23 décembre 2016 'portant sur l'intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune', un rapport d'évaluation sur la situation des personnes handicapées (*handistreaming*) est pourtant requis pour tout projet d'acte législatif ou réglementaire.

Sur le fondement de l'article 3, 2°, de l'ordonnance du 16 mai 2014 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune', pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, un rapport d'évaluation de l'impact de celui-ci sur la situation respective des femmes et des hommes (« test gender ») est également requis.

Le délégué a indiqué que ceux-ci sont encore en cours de préparation :

« En ce qui concerne les deux autres rapports, ils sont en cours de préparation : ils seront signés lors de la prochaine lecture. Si ces formalités engendrent des modifications, nous repasserons bien entendu par le Conseil d'Etat, mais en principe ils indiqueront ne pas avoir d'impact sur les publics visés ».

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

4. Dès lors que l'article 10 de l'avant-projet tend à modifier l'article 7, alinéa 2, de l'ordonnance du 4 avril 2019, l'intitulé doit également viser cette ordonnance.

Dans le texte néerlandais de l'intitulé, on omettra les mots « met name » et dans le texte français de celui-ci, le mot « notamment ».

Article 2

5. Le texte néerlandais de la phrase liminaire de l'article 2 de l'avant-projet doit mentionner (comme dans le texte français) que la modification en projet concerne *l'article 79, alinéa 2*, (« *artikel 79, tweede lid*,) de la loi sur les CPAS.

Article 3

6. Conformément à l'article 135/2, § 3, en projet, de la loi sur les CPAS (article 3, a), de l'avant-projet), l'association locale, en arrêtant les statuts administratif et pécuniaire de son personnel, doit se conformer aux principes et orientations fixés par l'association faitière (conformément à l'article 135/5, § 2, en projet).

L'actuel article 135/2, § 3, mentionne « les orientations en termes de statuts administratif et pécuniaire du personnel » (en néerlandais : « de richtsnoeren voor de administratieve en geldelijke personeelsstatuten »). Le délégué a déclaré à propos de la portée de la nouvelle terminologie ce qui suit :

« Artikel 135/2 werd ingevoegd door de ordonnantie van 22 oktober 2020. Daarbij werd het vaststellen van het geldelijke en administratieve statuut van het personeel toevertrouwd aan de plaatselijke verenigingen die, vanaf de inwerkingtreding van de ordonnantie, vrij daarover zouden kunnen beslissen. Echter werd een overgangperiode van drie jaar voorzien gedurende dewelke de plaatselijke verenigingen, bij het vaststellen van hun geldelijk en administratief statuut, rekening dienen te houden met de oriëntaties van de koepelvereniging ('richtsnoeren' in de huidige Nederlandstalige versie van de tekst).

Het principe dat de plaatselijke verenigingen de door de koepelvereniging oriëntaties betreffende hun geldelijk en administratief statuut dienen na te leven, werd reeds verankerd in voormalig artikel 135*duodecies* van de wet van 8 juli 1976 zoals door de ordonnantie van 20 december 2002 ingevoegd (zie onder meer commentaar bij artikel 8 van de ordonnantie van 22 oktober 2020, *gewone zitting 2019-2020 B-42/1, p. 4*). De overgangperiode van 3 jaar kwam erop neer om de juridische toestand die bestond sinds de inwerkingtreding van de ordonnantie van 20 december 2002 onverlet te laten gedurende een overgangperiode van 3 jaar.

Onderhavige artikelen 3, a), 5 en 6 beogen enkel om de plaatselijke verenigingen niet vrij te laten om hun statuut vast te stellen, zonder rekening te moeten houden met de door de koepelvereniging bepaalde oriëntaties, en dus de overgangperiode van drie jaar op te heffen om het bovengenoemde principe weer in de teksten te verankeren. Bijgevolge heeft het begrip '*principes en oriëntaties*' dezelfde zin dan wat bedoeld werd in het voormalig artikel 135*duodecies* ».

Article 6

7. La phrase liminaire de l'article 6 de l'avant-projet doit préciser que le point 3°/1, en projet, est inséré dans le *paragraphe 2* de l'article 135/8 de la loi sur les CPAS.

Article 7

8. À la question de savoir si la reformulation de l'article 135/11, 1°, de la loi sur les CPAS par l'article 7, a), de l'avant-projet vise également une modification de fond, le délégué a répondu ce qui suit :

« De inhoudelijke wijziging betreft de invoeging van het begrip van ziekenhuisgroepering.

Waar in huidig artikel 135/11, 1°, de niet-toepassing van de toezicht op de plaatselijke vereniging slechts mogelijk is in geval van fusie, wordt in onderhavig voorontwerp de mogelijkheid gecreëerd om geen toezicht uit te oefenen indien de betrokken plaatselijke vereniging deel uitmaakt van een ziekenhuisgroepering met een ziekenhuis-vzw.

In de bepaling onder 2° van datzelfde artikel is er ook sprake van de ziekenhuisgroepering maar deze bepaling beoogt enkel om artikel 135/9 wel van toepassing te verklaren op de ziekenhuisgroeperingen gedurende een bepaalde periode, in onderhavig voorontwerp van maximaal 10 jaar.

Bij nader inzien blijkt wel dat om de coherentie tussen de bepalingen onder 1° en 2° te verzekeren moet de wijziging aangebracht aan artikel 135/11 wel worden vervolledigd met het feit dat het van toepassing is op de ziekenhuisgroeperingen die in de groeperingsovereenkomst uitdrukkelijk voorzien dat de ziekenhuizen van de groepering op termijn fuseren.

De laatste zin van artikel 7, a) zou dus als volgt kunnen vervolledigd worden:

a) In de bepaling onder 1° worden de woorden *‘die een gefuseerd ziekenhuis beheert dat voortkomt uit de fusie van één of meer ziekenhuizen die door haar werden beheerd met één of meer ziekenhuizen die door de andere leden van de ziekenhuis-vzw werden beheerd’* vervangen door de woorden *‘die, onder meer, het ziekenhuis van de betrokken plaatselijke vereniging beheert in het kader van een fusieverrichting of van een ziekenhuisgroepering die in de groeperingsovereenkomst uitdrukkelijk voorziet dat de ziekenhuizen van de groepering op termijn fuseren’* ».

On peut marquer son accord sur cet ajout.

Article 8

9. Dans la phrase liminaire de l’article 8 de l’avant-projet, on écrira « Dans la *même* loi, il est inséré une section IV au Chapitre XII*bis* (...) ».

Article 9

10. Dans la phrase liminaire de l’article 9 de l’avant-projet, on écrira « Dans la section IV insérée par l’article 8, (...) ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Johan PAS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE