RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 75.476/VR
van 14 maart 2024

over

een ontwerp van gezamenlijk besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van het College van de Franse Gemeenschapscommissie ‘betreffende de welzijns- en gezondheidswijken, de hulp- en zorgzones en de ondersteuningsstructuur voor de ambulante sector’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 75.476/VR
du 14 mars 2024

sur

un projet d’arrêté conjoint du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française ‘relatif aux quartiers social-santé, aux bassins d’aide et des soins et la structure d’appui à l’ambulatoire’

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

Op 29 januari 2024 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 verlengd tot vijfenveertig dagen[*] een advies te verstrekken over een ontwerp van gezamenlijk besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van het College van de Franse Gemeenschapscommissie 'betreffende de welzijns- en gezondheidswijken, de hulp- en zorgzones en de ondersteuningsstructuur voor de ambulante sector'.

Het ontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 7 maart 2024. De verenigde kamers waren samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, voorzitter, en Bernard BLERO, kamervoorzitter, Luc CAMBIER, Koen MUYLLE, Géraldine ROSOUX en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE en Yves DEPOORTER, griffiers.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur, en Pauline LAGASSE, 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 14 maart 2024.

*

[*] Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis.*

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

Le 29 janvier 2024, 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 prorogé à quarante-cinq jours [**], sur un projet d'arrêté conjoint du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française 'relatif aux quartiers social-santé, aux bassins d'aide et des soins et la structure d'appui à l'ambulatoire'.

Le projet a été examiné par les chambres réunies le 7 mars 2024. Les chambres réunies étaient composées de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, président de chambre, président, et Bernard BLERO, président de chambre, Luc CAMBIER, Koen MUYLLE, Géraldine ROSOUX et Elly VAN DE VELDE, conseillers d'État, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE et Yves DEPOORTER, greffiers.

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

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 14 mars 2024.

*

[**] Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van gezamenlijk besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van het College van de Franse Gemeenschapscommissie strekt tot de uitvoering, wat betreft de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van de Franse Gemeenschapscommissie en van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 22 december 2023[1] en 25 januari 2024[2] 'betreffende de organisatie van de ambulante sector en de eerste lijn voor welzijn en gezondheid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad' (hierna: het gezamenlijk decreet en ordonnantie).

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat een definitie.

Hoofdstuk 2 van het ontwerp heeft betrekking op de welzijns- en gezondheidswijken. Het bepaalt de opdeling van het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in 55 welzijns- en gezondheidswijken, de prioritering van deze wijken en de opdrachten van de comités voor sociale coördinatie[3] en regelt het toekennen door het Verenigd College van de subsidie bedoeld in artikel 16, § 2, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie. Het bepaalt tevens dat het OCMW dat een of meer lokale welzijns- en gezondheidscontracten uitvoert, een coördinator moet aanstellen en dat het comité voor sociale coördinatie een werkgroep moet oprichten, waarin verscheidene actoren kunnen worden uitgenodigd.

Hoofdstuk 2 (lees: 3) betreft de hulp- en zorgzones. Het regelt de opdeling van het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad in vijf zorgzones (lees: hulp- en zorgzones) en bepaalt de opdrachten van de antennes van de ondersteuningsstructuur voor de ambulante sector bij het bieden van ondersteuning aan de ambulante actoren binnen de hulp- en zorgzones. Daarnaast regelt het hoofdstuk de organisatie door de antennes van een hulp- en zorgraad op het niveau van de hulp- en zorgzones.

Hoofdstuk 3 (lees: 4) heeft betrekking op de ondersteuningsstructuur voor de ambulante sector. Het regelt de samenstelling ervan, de aanstelling van maximaal twee regeringscommissarissen voor de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en een regeringscommissaris voor de Franse Gemeenschapscommissie om de uitvoering van de opdrachten door de ondersteuningsstructuur te controleren en op te volgen, het uitnodigen van een vertegenwoordiger van de Vlaamse Gemeenschapscommissie en van BruZEL om deel te nemen

[1] Wat betreft de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.

[2] Wat betreft de Franse Gemeenschapscommissie.

[3] Als bedoeld in artikel 62 van de organieke wet van 8 juli 1976 'betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn' (zie artikel 2, 2°, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie).

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

aan de vergaderingen van het bestuursorgaan en aan de algemene vergadering van de ondersteuningsstructuur, alsook de deelname van de regeringscommissarissen met raadgevende stem aan diezelfde vergaderingen.

Hoofdstuk 5 bevat een overgangsbepaling.

Hoofdstuk 6 regelt onder meer de inwerkingtreding van het te nemen gezamenlijk besluit op een niet nader bepaalde datum.

BEVOEGDHEID

3. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen die de indruk wekken dat ze van toepassing zijn op actoren die onder de bevoegdheid vallen van andere overheden dan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie of die betrekking hebben op samenwerking of coördinatie met deze overheden.

In advies 73.972/VR van 28 september 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het gezamenlijk decreet en ordonnantie[4] heeft de Raad van State in dat verband evenwel opgemerkt dat een betrokkenheid van andere overheden bij de ontworpen regeling slechts mogelijk is wanneer uitdrukkelijk wordt bepaald dat die betrokkenheid vrijwillig en facultatief is.

3.1. Artikel 7, eerste lid, 2°, van het ontwerp bepaalt als opdracht van de werkgroep die door het comité voor sociale coördinatie moet worden opgericht, het bevorderen van het ontstaan van forums voor overleg, voor de uitwisseling van praktijken en voor een nauwere samenwerking tussen alle actoren in de wijk die actief zijn op het vlak van welzijn en gezondheid, *ongeacht de overheid waaronder ze vallen*. De gemachtigde gaf de volgende toelichting bij deze bepaling:

> "Zoals reeds gezegd in een andere discussie (…), ben ik heel goed bewust van het grondwettelijke kader dat van toepassing is in Brussel en van het feit dat we niet zomaar verplichtingen kunnen opleggen aan actoren die niet onder onze bevoegdheid vallen. Maar zelfs als Brussel complex is, in het bijzonder in het welzijn/gezondheid sector, en het grondwettelijk kader een correct uitoefening van de bevoegdheden soms bijzonder moeilijk maakt, blijft het de taak van alle overheden bevoegd voor gezondheid en welzijn om ervoor te zorgen dat het sociale en gezondheidsbeleid op een zo coherent mogelijk wijze wordt uitgevoerd. Een beleid ontwikkelen zonder rekening te houden met de realiteiten en de bestaande expertises 'alleen maar' omdat deze, al dan niet voor een stuk, onder de bevoegdheid van een andere overheid valt zou een tekortkoming zijn die niet te verantwoorden valt vanuit een volksgezondheidsstandpunt.
>
> In onderhavig geval wordt dus verwezen naar de uitwisselingen en samenwerkingen met actoren, ongeacht de overheid waaronder ze vallen. Daarmee wordt bedoeld dat het comité bedoeld in artikel 7 moet rekening houden met de realiteiten en de expertises die beschikbaar zijn, ongeacht de overheid waaronder de betrokken actoren vallen. Het is dus wel een plicht om rekening te houden met de bestaande realiteit en expertise. Maar door het grondwettelijk kader wordt deze plicht van rechtsweg 'verzacht'. Het comité moet dus rekening houden, maar slechts rekening houden, met alle bestaande realiteit en expertise.

[4] *Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2023-24, nr. B-173/1, 57, opmerking 19. Zie ook adv.RvS 73.951/VR van 28 september 2023, *Parl.St.* Verg.Fr.Gem.Comm. 2023-24, nr. 141/1, 37-38, opmerking 19.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

Met andere woorden, het moet zijn best doen om actoren die niet onder de bevoegdheid van de GGC of de FGC vallen te betrekken, maar indien dit niet lukt of op bijzondere moeilijke wijze, kan het aan de comité niet verweten worden, en de GGC of de FGC kan de betrokken actoren niet verplichten om deel te nemen aan deze vormen van samenwerkingen. Het is ook wel zo dat het comité de bestaande expertises en realiteiten niet kan negeren er bestaat dus wel een positieve verplichting.

We zouden wel, o.i., kunnen verder gaan steunend op de impliciete bevoegdheden (art. 10 BWHI) en misschien ook op artikel 136, lid 2, van de Grondwet, maar het is hier niet de bedoeling."

3.2. Artikel 8, 2°, van het ontwerp bepaalt dat het comité voor sociale coördinatie in de door hem opgerichte werkgroep vertegenwoordigers uitnodigt van de actoren die actief zijn op het gebied van welzijn en gezondheid die in de betrokken wijk gevestigd zijn of er een hoofdactiviteit hebben, *inclusief actoren die onder de bevoegdheid van andere entiteiten vallen,* zoals de Vlaamse Gemeenschap, de Vlaamse Gemeenschapscommissie of de Franse Gemeenschap. De gemachtigde gaf de volgende toelichting over deze "andere entiteiten":

"Het zijn de meeste voorkomende entiteiten, maar er [kunnen] andere zijn, zoals bijvoorbeeld actoren die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen."

3.3. In artikel 10, 5°, van het ontwerp wordt bepaald dat de antennes van de ondersteuningsstructuur voor de ambulante sector de coördinatie moeten bevorderen tussen de verschillende projecten die de verschillende bevoegde overheden ontwikkelen op het niveau van de zone. De gemachtigde gaf de volgende toelichting over de notie "bevoegde overheden":

"De overheden die bevoegd zijn voor de ambulante sector zoals bedoeld in de DOC/GDO. Het kan dus de GGC of de FGC, maar ook de federale overheid bijvoorbeeld."

3.4. In artikel 10, 6°, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van "de coördinatie ondersteunen van actoren van de ambulante sector en de *residentiële diensten* rond de begunstigden via instrumenten om informatie uit te wisselen". In artikel 10, 7°, van het ontwerp wordt als opdracht gegeven aan de antennes om de samenhang te bevorderen tussen het aanbod van de eerste lijn voor welzijn en gezondheid, het aanbod van de ambulante tweede lijn op het niveau van de zone en het *aanbod op gewestelijk en nationaal niveau,* inclusief de residentiële sector. Daartoe zal op zijn minst een permanente werkgroep worden opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de *eerstelijnsactoren,* en *eventueel andere ambulante actoren die actief zijn in de zone*, en vertegenwoordigers van de ziekenhuizen die het meest verbonden zijn met de zone. Volgens de gemachtigde gaat het om de actoren die vallen onder de definities bedoeld in artikel 2, 3° en 4°, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie.

Op de vraag wat wordt bedoeld met de notie "residentiële diensten", gaf de gemachtigde het volgende antwoord:

"Het gaat om dezelfde residentiële diensten die vallen onder het begrip residentiële sector bedoeld in artikel 2, 3°, van de DOC/GDO."

Op de vraag wat wordt bedoeld met het "aanbod op gewestelijk en nationaal niveau" verklaarde de gemachtigde dat het gaat om hetzelfde begrip als bedoeld in artikel 18 van het gezamenlijk decreet en ordonnantie.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

Voor de notie van "vertegenwoordigers van de eerstelijnsactoren, en eventueel andere ambulante actoren die actief zijn in de zone", verwees de gemachtigde naar de definities in artikel 2, 3° en 4°, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie.

Op de vraag of met de notie "ziekenhuizen" alle ziekenhuizen worden bedoeld die erkend zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, dan wel enkel de ziekenhuizen die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie of de Franse Gemeenschapscommissie vallen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Er bestaan geen FGC ziekenhuis vandaag en er wordt alle ziekenhuizen bedoeld, dus ook UZ, St-Luc en Erasme, wel rekening houdende met wat [hiervoor] werd beantwoord."

3.5. Overeenkomstig artikel 10, 8°, a), van het ontwerp richten de antennes een preventieteam inzake volksgezondheid op dat als taak heeft de ondersteuning van de actoren die actief zijn op het gebied van welzijn en gezondheid in de betrokken zone, om de "door de bevoegde overheden vastgestelde doelstellingen inzake gezondheidspreventie" te verwezenlijken. In artikel 10, 9°, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een meerjarig actieplan dat wordt opgesteld onder meer op basis van "de doelstellingen bepaald door de bevoegde overheden".

Op de vraag of met deze "bevoegde overheden" nog andere overheden worden bedoeld dan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Ja want er dient bijvoorbeeld, in voorkomend geval, rekening te worden gehouden met, bijvoorbeeld, federale objectieven, maar ook evengoed, volksgezondheidsobjectieven die door de WHO zou worden vastgelegd. Op dat vlak kan onder meer de link worden gemaakt met een arrest van het Grondwettelijk Hof waarin werd bepaald dat het verwijzen van een beslissing van de WHO geen delegatie van bevoegdheid is maar alleen de wens om een beslissing af te stemmen met deze van de WHO (arrest 2023/026; B.68). In onderhavig geval is het perfect mogelijk dat de FGC en de GGC sommige van hun doelstellingen zouden willen afstemmen met deze van andere overheden en bijgevolg vraagt aan de ondersteuningsstructuur om rekening mee te houden."

3.6. In artikel 11 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van de mogelijkheid dat "andere overheden" opdrachten toekennen aan de ondersteuningsstructuur voor de ambulante sector, voor het gewest of voor een of meerdere zones. Op de vraag welke andere overheden worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Er zijn bijvoorbeeld vandaag concrete plannen opdat de federale overheid in de toekomst eigen opdrachten toekent aan de ondersteuningsstructuur. De federale overheid is immers bevoegd om actoren te financieren die onder de bevoegdheid van de GGC en de FGC vallen. Het feit dat actoren zowel onder de bevoegdheid van de federale overheid als onder deze van een Gemeenschap vallen komt heel veel voor in het gezondheidssector. De ondersteuningsstructuur is dan vrij om deze te aanvaarden maar moet wel ervoor zorgen dat de toevertrouwde opdrachten niet tegenstrijdig zijn met deze van de GGC of de FGC."

3.7. Artikel 12, § 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de hulp- en zorgraad de vorm aanneemt van een vergadering waarvoor publieke en private actoren worden uitgenodigd die actief zijn op het gebied van hulp en zorg in de zone, onder meer actoren van de ambulante sector en van de gezondheidsbevordering, *onafhankelijk van de overheid waaronder ze vallen*. Een aantal van

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

die actoren worden opgesomd in het tweede lid. Op de vraag welke overheden worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Er wordt in de eerste lid 'ongeacht de overheid waaronder ze vallen' bepaald. Alle deze actoren kunnen dus onder verschillende overheden vallen. Er zijn huisartsen die onder de bevoegdheid van de GGC, andere van de FGC, en ook andere van de VG vallen. Het is niet de bedoeling om de ene of de andere uit te sluiten. De zorg moet georganiseerd worden vanuit een volksgezondheidsstandspunt. Daarvoor wordt bepaald dat alle actoren moeten de kans hebben om zich te laten horen en om gehoord te worden. Niets zegt, vanuit volksgezondheidstandspunt, dat een huisarts die onder de bevoegdheid van de ene of de andere overheid valt iets relevanter zou hebben te zeggen alleen maar omdat hij onder de bevoegdheid van deze overheid zou vallen.
>
> Maar, zoals reeds hoger gezegd, is het wel zo dat er in Brussel rekening dient te worden gehouden met heel veel overheden en een versnippering van bevoegdheden (zeggen dat er in Brussel sprake kan zijn van homogeen bevoegdheden in het welzijn en gezondheidssector is een puur juridisch abstractie die compleet los staat van de realiteit) en dat elke overheid actie kan onder nemen alleen ten opzicht van bepaalde actoren. Er wordt dus daarmee rekening gehouden en als er sprake is van actoren die onder de bevoegdheid van andere overheden vallen dient te worden begrepen dat ze slechts worden uitgenodigd, en zoals reeds vermeld, dit dient niet te worden verduidelijkt want het is een rechtsweg toepassing van het grondwettelijk kader."

3.8. Artikel 13 van het ontwerp bepaalt de samenstelling van de ondersteuningsstructuur voor de ambulante sector, waarbij ook melding wordt gemaakt van vertegenwoordigers die onder de bevoegdheid van andere overheden dan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie zouden kunnen vallen. Op de vraag welke overheden worden bedoeld, verwees de gemachtigde naar de voorgaande antwoorden.

3.9. Op de vraag hoe uit de voormelde bepalingen van het ontwerp blijkt dat de betrokkenheid van de andere bevoegde overheden vrijwillig en facultatief is, zoals werd benadrukt in advies 73.972/VR, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Uit de [van] rechtsweg[e] toepassing van het grondwettelijke kader. De GGC en FGC mogen geen verplichtingen opleggen aan andere overheden of aan actoren die daaronder ressorteren. Dit staat vast en wordt herhaaldelijk herhaald. Door niets toe te voegen, gebeurt dus niets meer dan wat de grondwet ons toelaat: ofwel vallen de actoren onder onze bevoegdheid ofwel vallen ze niet onder onze bevoegdheid en we mogen ze dan alleen maar uitnodigen en hun deelname is louter vrijwillig. Het heeft dus o.i. geen zin om dit in elke regelgeving te vermelden.
>
> Moesten we verplichtingen willen opleggen aan actoren die onder andere overheden vallen, zouden we dan wel 'iets' moeten doen (betrokken actoren, voorwaarden van de verplichtingen, enz duidelijk benoemen; specifieke rechtsgronden beargumenteren, bijvoorbeeld op grond van de hierboven reeds vermelde mogelijke rechtsgronden, …). Maar hier wordt niets gewijzigd aan de bestaande toestand we passen gewoon het grondwettelijk kader toe."

4. Wat wordt bestempeld als een "puur juridische abstractie" (zie opmerking 3.7) is nu eenmaal de geldende grondwettelijke regeling, die niet terzijde kan worden geschoven, ook indien onderlinge afstemming van en samenwerking tussen de gezondheids- en welzijnsinstellingen

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

en -initiatieven van de verschillende overheden wenselijk is (zie daarover ook de opmerkingen 7.1 tot 7.4 van advies 73.972/VR)[5].

4.1. Het gezamenlijk decreet en ordonnantie moet, in het licht van artikel 3 ervan, zo worden begrepen dat het enkel geldt voor actoren die onder de bevoegdheid van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie vallen.

Telkens wanneer wordt verwezen naar (actoren van) andere overheden, moet dat duidelijk blijken en het best op een uniforme wijze, zodat een duidelijk onderscheid kan worden gemaakt tussen de actoren waaraan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie in het kader van het gezamenlijk decreet en ordonnantie verplichtingen kunnen opleggen en de actoren en overheden waarvoor dat niet mogelijk is.

4.2. Uit de artikelen 8, 2°, en 12, § 2, van het ontwerp blijkt voldoende duidelijk dat het gaat om een uitnodiging en dat geen verplichtingen worden opgelegd aan actoren die onder andere bevoegde overheden vallen.

4.3. Uit de artikelen 7, eerste lid, 2°, 10, 5°, 6°, 7°, 8°, a), en 9°, en 13 van het ontwerp blijkt niet voldoende duidelijk en moet er dus meer uitdrukkelijk worden bepaald dat de betrokkenheid van de erin vermelde actoren die onder andere bevoegde overheden vallen, vrijwillig en facultatief is.

Wanneer het daarentegen de bedoeling zou zijn om in de voormelde bepalingen te voorzien in een vorm van verplichte coördinatie of beleidsafstemming met andere bevoegde overheden of in de verwezenlijking van doelstellingen van andere bevoegde overheden, moet daartoe een samenwerkingsakkoord worden gesloten of moet een initiatief worden genomen tot een gezamenlijk decreet of ordonnantie met die overheden. Dat is ook het geval als andere bevoegde overheden opdrachten willen toekennen aan de ondersteuningsstructuur voor de ambulante sector (zie artikel 11 van het ontwerp), die een vereniging is die opgericht wordt ter uitvoering van het gezamenlijk decreet en ordonnantie en die dus onder de bevoegdheid valt van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie.

RECHTSGROND

5. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in het gezamenlijk decreet en ordonnantie, meer bepaald in de artikelen 10, § 1, derde lid, 11, § 1, tweede lid, 14, eerste lid, 15, eerste lid, 16, § 2, tweede lid, 17, derde lid, 21, tweede lid, en 27, eerste lid, ervan.

Wat betreft evenwel de artikelen 14, eerste lid, en 15 van het ontwerp, die betrekking hebben op de regeringscommissarissen bij de ondersteuningsstructuur voor de ambulante sector, is er geen uitdrukkelijke machtiging voorhanden in het gezamenlijk decreet en ordonnantie. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

> "Het gaat effectief om het bestuur en de samenstelling van de ondersteuningsstructuur. In het bestuur van de ondersteuningsstructuur moet de vermelde

[5] *Parl.St.* Ver.Verg.Gem.Gem.Comm. 2023-24, nr. B-173/1, 44-48.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

regeringscommissaris horen bij de samenstelling van de vzw, maar ze hebben wel slechts raadgevende stem. Er zou eventueel kunnen worden verdedigd dat het om een controle modaliteit gaat, dan zou de rechtsgrond artikel 27, lid 2 zijn."

Met die zienswijze kan niet worden ingestemd. Regeringscommissarissen kunnen niet worden beschouwd als een orgaan dat deel uitmaakt van het bestuur van de vzw die de ondersteuningsstructuur is. Zij treden integendeel op namens de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie als onderdeel van het toezicht op de ondersteuningsstructuur. Dat toezicht is niet geregeld in het gezamenlijk decreet en ordonnantie en de "modaliteiten voor de controle" op de naleving van de subsidievoorwaarden, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 27, tweede lid, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, kunnen daar niet mee worden gelijkgesteld.

De artikelen 14, eerste lid, en 15 moeten dan ook worden weggelaten uit het ontwerp in afwachting van een aanpassing van het gezamenlijk decreet en ordonnantie om te voorzien in een regeling inzake de aanwijzing van regeringscommissarissen bij de ondersteuningsstructuur voor de ambulante sector.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. Wat betreft de afbakening van de welzijns- en gezondheidswijken (artikel 2 en bijlage 1 van het ontwerp), de prioritering ervan (artikel 3 en bijlage 2 van het ontwerp) en de indeling in hulp- en zorgzones (artikel 9 en bijlage 1 van het ontwerp) beschikt de afdeling Wetgeving niet over de nodige feitelijke kennis om na te gaan of daarbij de criteria bepaald in de artikelen 10, § 1, tweede en derde lid, 15 en 17, tweede en derde lid, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie in acht werden genomen.

7. De nummering van de hoofdstukken, alsook de nummering van de afdelingen in het hoofdstuk over de hulp- en zorgzones, moet worden aangepast.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

8. Overeenkomstig artikel 92*bis*/1, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'[6] moet in het opschrift "gezamenlijk *uitvoerings*besluit" worden vermeld, gevolgd door de naam van de betrokken Regeringen en het opschrift van de decreten die ze uitvoeren. Er dient bijgevolg geschreven te worden "Gezamenlijk uitvoeringsbesluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het College van de Franse Gemeenschapscommissie tot uitvoering van het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 22 december 2023 en van 25 januari 2024 betreffende de organisatie van de ambulante sector en de eerste lijn voor welzijn en gezondheid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad".

Aanhef

9. In het begin van de aanhef (en ook in het laatste lid ervan) moet enkel worden verwezen naar het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (en niet naar het College van de Franse Gemeenschapscommissie), aangezien het te nemen gezamenlijk uitvoeringsbesluit enkel van het Verenigd College uitgaat, en enkel op voordracht van de bevoegde leden ervan. Dat het gaat om een gezamenlijk uitvoeringsbesluit blijkt uit het opschrift en uit de verwijzing naar het gezamenlijk decreet en ordonnantie als rechtsgrond in het eerste lid van de aanhef. Aangezien het om een gezamenlijk uitvoeringsbesluit gaat, moet de inhoud van het ontworpen gezamenlijk uitvoeringsbesluit gelijkluidend zijn met de inhoud van het gezamenlijk uitvoeringsbesluit van de Franse Gemeenschapscommissie[7] (behalve de uitvoeringsbepaling); die verplichting geldt niet voor de aanhef.

Die opmerking geldt ook voor de uitvoeringsbepaling in artikel 18 van het ontwerp.

10. In het eerste lid van de aanhef moeten de twee datums van het gezamenlijk decreet en ordonnantie worden vermeld, zoals vermeld in opmerking 8.

[6] Gelezen in samenhang met artikel 63 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse Instellingen'.

[7] Overeenkomstig artikel 92*bis*/1, § 3, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

11. In de aanhef van het ontwerp van gezamenlijk uitvoeringsbesluit dat uitgaat van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie moeten enkel de vormvereisten worden vermeld die eigen zijn aan die overheid, en niet de vormvereisten die eigen zijn aan de Franse Gemeenschapscommissie. Die laatste vormvereisten moeten worden vermeld in de aanhef van het ontwerp van gezamenlijk uitvoeringsbesluit dat uitgaat van de Franse Gemeenschapscommissie. Op die manier kan geen verwarring bestaan omtrent de vraag welke vormvereisten eigen zijn aan welke overheid, aangezien er twee afzonderlijke bekendmakingen zijn van de twee versies van het te nemen gezamenlijk uitvoeringsbesluit.

De verwijzingen naar de adviezen van de afdeling ambulante diensten en de afdeling thuishulp en thuisverpleging van de adviesraad van de Franse Gemeenschapscommissie en naar het verzoek om advies van het intra-Franstalig ministerieel overlegcomité, in het zesde en zevende lid van de aanhef, moeten dan ook worden weggelaten.

Artikel 1

12. In de Nederlandse tekst van artikel 1 van het ontwerp schrijve men "dit gezamenlijk uitvoeringsbesluit" in plaats van "dit gezamenlijk decreet en ordonnantie".

13. Er moet voluit worden verwezen naar het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 22 december 2023 en van 25 januari 2024 'betreffende de organisatie van de ambulante sector en de eerste lijn voor welzijn en gezondheid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad'.

Artikel 2

14. In artikel 2 van het ontwerp schrijve men "Het *grondgebied van het* tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad wordt opgedeeld in (…)".

Die opmerking geldt ook voor artikel 9 van het ontwerp.

Artikel 3

15. Artikel 3, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de Colleges de prioritering van de welzijns- en gezondheidswijken, zoals geregeld in bijlage 2 bij het ontwerp, om de vijf jaar zullen herzien. Een dergelijke bepaling, die enkel verwijst naar een toekomstige mogelijke wijziging van die bijlage, kan niet bindend zijn voor de Colleges en is dan ook niet op haar plaats in een normatieve tekst.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

Artikel 4

16. In artikel 4, 4°, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van "alle vragen in verband met welzijn". De gemachtigde beaamde dat, gelet op de draagwijdte van het gezamenlijk decreet en ordonnantie, beter kan worden verwezen naar "alle vragen in verband met gezondheid en welzijn".

Artikel 5

17. Er kan in artikel 5, eerste lid, van het ontwerp meer precies worden verwezen naar artikel 16, § 2, *eerste lid*.

Artikel 7

18. Volgens de gemachtigde kan in de Nederlandse tekst van artikel 7, tweede lid, 2°, van het ontwerp beter "gemeenschapsactie" worden geschreven dan "communautaire actie", zoals in artikel 2, 6°, van het gezamenlijk decreet en ordonnantie. Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 9

19. In artikel 9 van het ontwerp schrijve men "hulp- en zorgzones" in plaats van "zorgzones".

Die opmerking geldt ook voor de artikelen 10 tot 12 van het ontwerp.

Artikel 11

20. Gelet op artikel 1 van het ontwerp moeten in artikel 11 van het ontwerp de woorden "van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie betreffende de organisatie van de ambulante sector en de eerste lijn voor welzijn en gezondheid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad" worden weggelaten.

Artikel 12

21. Volgens de gemachtigde moet in de Nederlandse tekst van artikel 12, § 2, eerste lid, van het ontwerp worden geschreven "*ongeacht* de overheid waaronder ze vallen" in plaats van "onafhankelijk van de overheid waaronder ze vallen", naar analogie van artikel 7, eerste lid, 2°, van het ontwerp. Daarmee kan worden ingestemd.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

Artikel 17

22. De datum van inwerkingtreding is niet ingevuld in artikel 17 van het ontwerp. De gemachtigde suggereerde om het artikel weg te laten, zodat het ontworpen besluit in werking treedt tien dagen na bekendmaking.[8]

Het lijkt echter verkieslijk om in samenspraak met het College van de Franse Gemeenschapscommissie een datum in te vullen (die niet mag voorafgaan aan de datum van bekendmaking van elk van de twee teksten van gezamenlijk uitvoeringsbesluit), zodat vaststaat dat het gezamenlijk uitvoeringsbesluit op dezelfde datum in werking treedt voor de twee overheden,[9] ook indien beide besluiten niet op dezelfde datum worden genomen en bekendgemaakt.

*

[8] Artikel 92*bis*/1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt niet wanneer gezamenlijke uitvoeringsbesluiten in werking treden, maar aangezien het gaat om een besluit van het Verenigd College, kan toepassing gemaakt worden van artikel 39, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, dat van toepassing wordt verklaard bij artikel 70*bis* van dezelfde wet.

[9] Zie adv.RvS 74.165/2/V van 30 augustus 2023 over een ontwerp van gezamenlijk besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het College van de Franse Gemeenschapscommissie 'tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van de Commissie voor Toegang tot Bestuursdocumenten en tot bepaling van de procedureregels van voornoemde commissie, ter aanvulling van de regels bepaald in het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen'; adv.RvS 74.248/2/V van 30 augustus 2023 over een ontwerp van gezamenlijk besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het College van de Franse Gemeenschapscommissie 'tot regeling van de samenstelling en de werkwijze van de Commissie voor Toegang tot Bestuursdocumenten en tot bepaling van de procedureregels van voornoemde commissie, ter aanvulling van de regels bepaald in het gezamenlijk decreet en ordonnantie van 16 mei 2019 betreffende de openbaarheid van bestuur bij de Brusselse instellingen'; adv.RvS 74.606/2 van 20 oktober 2023 over een ontwerp van gezamenlijk besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en het College van de Franse Gemeenschapscommissie 'réglant la composition et le fonctionnement de la commission d'accès aux documents administratifs et définissant les règles de procédure de ladite commission, complémentaires aux règles définies dans les décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises'.

‡LW-CFDYOEGBH-HFEHGVT‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, 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 DU PROJET

2. Le projet d'arrêté conjoint du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française soumis pour avis a pour objet l'exécution, en ce qui concerne la Commission communautaire commune, du décret et ordonnance conjoints de la Commission communautaire française et de la Commission communautaire commune du 22 décembre 2023 [1] et du 25 janvier 2024 [2] 'relatifs à l'organisation de l'ambulatoire et de la première ligne social santé dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale' (ci-après : « le décret et ordonnance conjoints »).

Le chapitre 1er du projet comporte une définition.

Le chapitre 2 du projet porte sur les quartiers social santé. Il détermine la division du territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale en cinquante-cinq quartiers social santé, la priorisation de ces quartiers et les missions des comités de coordination sociale [3] et règle l'octroi par le Collège réuni de la subvention visée à l'article 16, § 2, du décret et ordonnance conjoints. Il prévoit également que le CPAS qui met en œuvre un ou plusieurs contrats locaux social santé doit désigner un coordinateur et que le comité de coordination sociale doit mettre en place un groupe de travail au sein duquel divers acteurs peuvent être invités.

Le chapitre 2 (lire : 3) concerne les bassins d'aide et de soins. Il règle la division du territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale en cinq bassins de soins (lire : bassins d'aide et de soins) et définit les missions des antennes de la structure d'appui à l'ambulatoire lorsqu'un soutien est apporté aux acteurs de l'ambulatoire dans les bassins d'aide et de soins. Le chapitre règle par ailleurs l'organisation par les antennes d'un conseil d'aide et de soins au niveau des bassins d'aide et de soins.

Le chapitre 3 (lire : 4) concerne la structure d'appui à l'ambulatoire. Il en règle la composition, la désignation d'un maximum de deux commissaires du gouvernement pour la Commission communautaire commune et d'un commissaire du gouvernement pour la Commission communautaire française afin d'assurer le contrôle et le suivi de l'exécution des missions par la structure d'appui, l'invitation d'un représentant de la Commission communautaire flamande et de BruZEL à participer aux réunions de l'organe d'administration et de l'assemblée générale de la

[1] En ce qui concerne la Commission communautaire commune.

[2] En ce qui concerne la Commission communautaire française.

[3] Visés à l'article 62 de la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale' (voir l'article 2, 2°, du décret et ordonnance conjoints).

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

structure d'appui, ainsi que la participation des commissaires du gouvernement avec voix consultative à ces mêmes réunions.

Le chapitre 5 comporte une disposition transitoire.

Le chapitre 6 règle entre autres l'entrée en vigueur de l'arrêté conjoint envisagé à une date qui n'est pas précisée.

COMPÉTENCE

3. Le projet contient un certain nombre de dispositions qui laissent penser qu'elles s'appliquent aux acteurs qui relèvent de la compétence d'autres autorités que la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, ou qui concernent la coopération ou la coordination de ces autorités.

Dans l'avis 73.972/VR du 28 septembre 2023 sur un avant-projet devenu le décret et ordonnance conjoints [4], le Conseil d'État a toutefois observé à cet égard que toute implication d'autres autorités dans le régime en projet n'est possible qu'en prévoyant expressément le caractère volontaire et facultatif de cette implication.

3.1. L'article 7, alinéa 1er, 2°, du projet confie au groupe de travail que le comité de coordination sociale doit mettre en place la mission de faciliter l'émergence de lieux de concertation, d'échanges de pratiques et de renforcement de collaborations entre tous les acteurs du quartier actifs dans le domaine du social et de la santé, et ce *indépendamment de l'autorité dont ils dépendent*. Le délégué a commenté cette disposition en ces termes :

> « Zoals reeds gezegd in een andere discussie (…), ben ik heel goed bewust van het grondwettelijke kader dat van toepassing is in Brussel en van het feit dat we niet zomaar verplichtingen kunnen opleggen aan actoren die niet onder onze bevoegdheid vallen. Maar zelfs als Brussel complex is, in het bijzonder in het welzijn/gezondheid sector, en het grondwettelijk kader een correct uitoefening van de bevoegdheden soms bijzonder moeilijk maakt, blijft het de taak van alle overheden bevoegd voor gezondheid en welzijn om ervoor te zorgen dat het sociale en gezondheidsbeleid op een zo coherent mogelijk wijze wordt uitgevoerd. Een beleid ontwikkelen zonder rekening te houden met de realiteiten en de bestaande expertises 'alleen maar' omdat deze, al dan niet voor een stuk, onder de bevoegdheid van een andere overheid valt zou een tekortkoming zijn die niet te verantwoorden valt vanuit een volksgezondheidsstandpunt.
>
> In onderhavig geval wordt dus verwezen naar de uitwisselingen en samenwerkingen met actoren, ongeacht de overheid waaronder ze vallen. Daarmee wordt bedoeld dat het comité bedoeld in artikel 7 moet rekening houden met de realiteiten en de expertises die beschikbaar zijn, ongeacht de overheid waaronder de betrokken actoren vallen. Het is dus wel een plicht om rekening te houden met de bestaande realiteit en expertise. Maar door het grondwettelijk kader wordt deze plicht van rechtsweg 'verzacht'. Het comité moet dus rekening houden, maar slechts rekening houden, met alle bestaande realiteit en expertise. Met andere woorden, het moet zijn best doen om actoren die niet onder de bevoegdheid van de GGC of de FGC vallen te betrekken, maar indien dit niet lukt of op bijzondere moeilijke

[4] *Doc. parl.*, Ass. Réun. C. C. C., 2023-2024, n° B-173/1, p. 57, observation 19. Voir aussi avis 73.951/VR donné le 28 septembre 2023, *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2023-24, n° 141/1, pp. 37-38, observation 19.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

wijze, kan het aan de comité niet verweten worden, en de GGC of de FGC kan de betrokken actoren niet verplichten om deel te nemen aan deze vormen van samenwerkingen. Het is ook wel zo dat het comité de bestaande expertises en realiteiten niet kan negeren er bestaat dus wel een positieve verplichting.

We zouden wel, o.i., kunnen verder gaan steunend op de impliciete bevoegdheden (art. 10 BWHI) en misschien ook op artikel 136, lid 2, van de Grondwet, maar het is hier niet de bedoeling ».

3.2. L'article 8, 2°, du projet dispose que le comité de coordination sociale invite, dans le groupe de travail qu'il a créé, des représentants des acteurs actifs dans le domaine du social et de la santé qui se trouvent, ou qui ont une action principale, dans le quartier concerné, *y compris les acteurs relevant d'autres entités*, telles que la Communauté flamande, la Commission communautaire flamande ou la Communauté française. En ce qui concerne ces « autres entités », le délégué a donné les explications suivantes :

« Het zijn de meeste voorkomende entiteiten, maar er [kunnen] andere zijn, zoals bijvoorbeeld actoren die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen ».

3.3. L'article 10, 5°, du projet prévoit que les antennes de la structure d'appui à l'ambulatoire doivent faciliter la coordination entre les différents projets développés au niveau du bassin par les différentes autorités publiques compétentes. À propos de la notion d'« autorités publiques compétentes », le délégué a donné les explications suivantes :

« De overheden die bevoegd zijn voor de ambulante sector zoals bedoeld in de DOC/GDO. Het kan dus de GGC of de FGC, maar ook de federale overheid bijvoorbeeld ».

3.4. L'article 10, 6°, du projet fait mention de « soutenir la coordination des acteurs de l'ambulatoire et des *services résidentiels* autour des bénéficiaires par le biais d'outils d'échange d'informations ». L'article 10, 7°, du projet confie aux antennes la mission de soutenir l'articulation entre l'offre de la première ligne social santé, l'offre de deuxième ligne ambulatoire du niveau bassin et *l'offre du niveau régional et national*, dont le secteur résidentiel. À cette fin, au minimum, un groupe de travail permanent sera constitué qui rassemble une représentation des *acteurs de première ligne*, et *des autres acteurs de l'ambulatoire le cas échéant, actifs dans le bassin* et les représentants des hôpitaux ayant les liens les plus importants avec le bassin. Selon le délégué, il s'agit des acteurs qui relèvent des définitions visées à l'article 2, 3° et 4°, du décret et ordonnance conjoints.

À la question de savoir ce que l'on entend par la notion de « services résidentiels », le délégué a donné la réponse suivante :

« Het gaat om dezelfde residentiële diensten die vallen onder het begrip residentiële sector bedoeld in artikel 2, 3°, van de DOC/GDO ».

À la question de savoir ce que l'on entend par « l'offre du niveau régional et national », le délégué a déclaré qu'il s'agit de la même notion que celle visée à l'article 18 du décret et ordonnance conjoints.

En ce qui concerne la notion de « représentation des acteurs de première ligne, et des autres acteurs de l'ambulatoire le cas échéant, actifs dans le bassin », le délégué a renvoyé aux définitions contenues à l'article 2, 3° et 4°, du décret et ordonnance conjoints.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

À la question de savoir si la notion d'« hôpitaux » englobe tous les hôpitaux agréés dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, ou uniquement les hôpitaux relevant de la compétence de la Commission communautaire commune ou de la Commission communautaire française, le délégué a répondu en ces termes :

> « Er bestaan geen FGC ziekenhuis vandaag en er wordt alle ziekenhuizen bedoeld, dus ook UZ, St-Luc en Erasme, wel rekening houdende met wat [hiervoor] werd beantwoord ».

3.5. Conformément à l'article 10, 8°, a), du projet, les antennes mettent en place une équipe de prévention en santé publique qui a pour rôle de venir en appui aux acteurs actifs dans le domaine du social et de la santé du territoire du bassin concerné afin d'atteindre « les objectifs de prévention en santé fixés par les autorités compétentes ». L'article 10, 9°, du projet fait état d'un plan d'actions pluriannuel rédigé entre autres sur la base des « objectifs fixés par les autorités compétentes ».

Interrogé sur le point de savoir si ces « autorités compétentes » désignent d'autres autorités encore que la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Ja want er dient bijvoorbeeld, in voorkomend geval, rekening te worden gehouden met, bijvoorbeeld, federale objectieven, maar ook evengoed, volksgezondheidsobjectieven die door de WHO zou worden vastgelegd. Op dat vlak kan onder meer de link worden gemaakt met een arrest van het Grondwettelijk Hof waarin werd bepaald dat het verwijzen van een beslissing van de WHO geen delegatie van bevoegdheid is maar alleen de wens om een beslissing af te stemmen met deze van de WHO (arrest 2023/026; B.68). In onderhavig geval is het perfect mogelijk dat de FGC en de GGC sommige van hun doelstellingen zouden willen afstemmen met deze van andere overheden en bijgevolg vraagt aan de ondersteuningsstructuur om rekening mee te houden ».

3.6. L'article 11 du projet mentionne la possibilité que d'« autres autorités publiques » octroient des missions à la structure d'appui à l'ambulatoire, pour la région ou pour un ou plusieurs bassins. À la question de savoir quelles autres autorités publiques sont visées, le délégué a répondu ce qui suit :

> « Er zijn bijvoorbeeld vandaag concrete plannen opdat de federale overheid in de toekomst eigen opdrachten toekent aan de ondersteuningsstructuur. De federale overheid is immers bevoegd om actoren te financieren die onder de bevoegdheid van de GGC en de FGC vallen. Het feit dat actoren zowel onder de bevoegdheid van de federale overheid als onder deze van een Gemeenschap vallen komt heel veel voor in het gezondheidssector. De ondersteuningsstructuur is dan vrij om deze te aanvaarden maar moet wel ervoor zorgen dat de toevertrouwde opdrachten niet tegenstrijdig zijn met deze van de GGC of de FGC ».

3.7. L'article 12, § 2, alinéa 1er, du projet prévoit que le conseil d'aide et de soins prend la forme d'une assemblée à laquelle les acteurs publics et privés actifs dans l'aide et les soins sur le territoire du bassin sont invités, notamment des acteurs du secteur ambulatoire et de la promotion de la santé, *indépendamment de l'autorité dont ils dépendent*. Un certain nombre de ces acteurs sont énumérés à l'alinéa 2. À la question de savoir quelles autorités sont visées, le délégué a répondu ce qui suit :

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

« Er wordt in de eerste lid 'ongeacht de overheid waaronder ze vallen' bepaald. Alle deze actoren kunnen dus onder verschillende overheden vallen. Er zijn huisartsen die onder de bevoegdheid van de GGC, andere van de FGC, en ook andere van de VG vallen. Het is niet de bedoeling om de ene of de andere uit te sluiten. De zorg moet georganiseerd worden vanuit een volksgezondheidsstandspunt. Daarvoor wordt bepaald dat alle actoren moeten de kans hebben om zich te laten horen en om gehoord te worden. Niets zegt, vanuit volksgezondheidstandspunt, dat een huisarts die onder de bevoegdheid van de ene of de andere overheid valt iets relevanter zou hebben te zeggen alleen maar omdat hij onder de bevoegdheid van deze overheid zou vallen.

Maar, zoals reeds hoger gezegd, is het wel zo dat er in Brussel rekening dient te worden gehouden met heel veel overheden en een versnippering van bevoegdheden (zeggen dat er in Brussel sprake kan zijn van homogeen bevoegdheden in het welzijn en gezondheidssector is een puur juridisch abstractie die compleet los staat van de realiteit) en dat elke overheid actie kan onder nemen alleen ten opzicht van bepaalde actoren. Er wordt dus daarmee rekening gehouden en als er sprake is van actoren die onder de bevoegdheid van andere overheden vallen dient te worden begrepen dat ze slechts worden uitgenodigd, en zoals reeds vermeld, dit dient niet te worden verduidelijkt want het is een rechtsweg toepassing van het grondwettelijk kader ».

3.8. L'article 13 du projet détermine la composition de la structure d'appui à l'ambulatoire, dans le cadre de laquelle il est également fait mention de représentants relevant de la compétence d'autorités autres que la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française. À la question de savoir de quelles autorités il s'agit, le délégué a renvoyé aux réponses précédentes.

3.9. À la question de savoir comment les dispositions précitées du projet font apparaitre que l'implication des autres autorités compétentes est volontaire et facultative, comme le souligne l'avis 73.972/VR, le délégué a donné la réponse suivante :

« Uit de [van] rechtsweg[e] toepassing van het grondwettelijke kader. De GGC en FGC mogen geen verplichtingen opleggen aan andere overheden of aan actoren die daaronder ressorteren. Dit staat vast en wordt herhaaldelijk herhaald. Door niets toe te voegen, gebeurt dus niets meer dan wat de grondwet ons toelaat: ofwel vallen de actoren onder onze bevoegdheid ofwel vallen ze niet onder onze bevoegdheid en we mogen ze dan alleen maar uitnodigen en hun deelname is louter vrijwillig. Het heeft dus o.i. geen zin om dit in elke regelgeving te vermelden.

Moesten we verplichtingen willen opleggen aan actoren die onder andere overheden vallen, zouden we dan wel 'iets' moeten doen (betrokken actoren, voorwaarden van de verplichtingen, enz duidelijk benoemen; specifieke rechtsgronden beargumenteren, bijvoorbeeld op grond van de hierboven reeds vermelde mogelijke rechtsgronden, …). Maar hier wordt niets gewijzigd aan de bestaande toestand we passen gewoon het grondwettelijk kader toe ».

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

4. Ce qui est qualifié d'« abstraction purement juridique » (voir l'observation 3.7) n'est que la règle constitutionnelle en vigueur, qui ne peut pas être écartée, même si la coordination et coopération entre les établissements et les initiatives social santé des différentes autorités est souhaitable (voir à ce sujet les observations 7.1 à 7.4 de l'avis 73.972/VR) [5].

4.1. Le décret et ordonnance conjoints doit, à la lumière de son article 3, être compris en ce sens qu'il ne s'applique qu'aux acteurs qui relèvent de la compétence de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française.

Chaque fois qu'il est renvoyé à (des acteurs) d'autres autorités, cela doit apparaître clairement et de préférence de manière uniforme afin que l'on puisse distinguer nettement les acteurs auxquels la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française peuvent imposer des obligations dans le cadre du décret et ordonnance conjoints des acteurs et autorités pour lesquels ce n'est pas possible.

4.2. Les articles 8, 2°, et 12, § 2, du projet font apparaitre suffisamment clairement qu'il s'agit d'une invitation et qu'aucune obligation n'est imposée aux acteurs relevant d'autres autorités compétentes.

4.3. Il ne ressort pas suffisamment clairement des articles 7, alinéa 1er, 2°, 10, 5°, 6°, 7°, 8°, a), et 9°, et 13 du projet que l'implication des acteurs y mentionnés relevant d'autres autorités compétentes est volontaire et facultative. Il convient donc de le préciser plus explicitement.

Si, en revanche, l'intention est que les dispositions précitées prévoient une forme de coordination ou d'harmonisation de la politique obligatoire avec d'autres autorités compétentes ou la réalisation d'objectifs d'autres autorités compétentes, il faut conclure un accord de coopération à cet effet ou prendre une initiative de décret ou ordonnance conjoints avec ces autorités. Tel est également le cas si d'autres autorités compétentes souhaitent attribuer des missions à la structure d'appui à l'ambulatoire (voir l'article 11 du projet), qui est une association créée en exécution du décret et ordonnance conjoints et qui relève donc de la compétence de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française.

FONDEMENT JURIDIQUE

5. Le projet trouve en principe un fondement juridique dans le décret et ordonnance conjoints, plus précisément dans ses articles 10, § 1er, alinéa 3, 11, § 1er, alinéa 2, 14, alinéa 1er, 15, alinéa 1er, 16, § 2, alinéa 2, 17, alinéa 3, 21, alinéa 2, et 27, alinéa 1er.

[5] *Doc. parl.,* Ass. réun. C.C.C., 2023-2024, n° B-173/1, pp. 44-48.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

Cependant, en ce qui concerne les articles 14, alinéa 1er, et 15 du projet, qui traitent des commissaires du gouvernement dans la structure d'appui à l'ambulatoire, il n'y a pas d'habilitation expresse dans le décret et ordonnance conjoints. À ce sujet, le délégué a déclaré ce qui suit :

> « Het gaat effectief om het bestuur en de samenstelling van de ondersteuningsstructuur. In het bestuur van de ondersteuningsstructuur moet de vermelde regeringscommissaris horen bij de samenstelling van de vzw, maar ze hebben wel slechts raadgevende stem. Er zou eventueel kunnen worden verdedigd dat het om een controle modaliteit gaat, dan zou de rechtsgrond artikel 27, lid 2 zijn ».

On ne peut se rallier à ce point de vue. Les commissaires du gouvernement ne peuvent être considérés comme un organe faisant partie de l'administration de l'A.S.B.L. que constitue la structure d'appui. Au contraire, ils agissent au nom de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française dans le cadre du contrôle de cette structure. Ce contrôle n'est pas réglé dans le décret et ordonnance conjoints et les « modalités de contrôle » du respect des conditions de subventionnement, dont il est fait mention à l'article 27, alinéa 2, du décret et ordonnance conjoints, ne peuvent y être assimilées.

Les articles 14, alinéa 1er, et 15 seront dès lors omis du projet dans l'attente d'une adaptation du décret et ordonnance conjoints afin de régler la désignation des commissaires du gouvernement dans la structure d'appui à l'ambulatoire.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

6. En ce qui concerne la délimitation des quartiers social santé (article 2 et annexe 1 du projet), la priorisation de ceux-ci (article 3 et annexe 2 du projet) et la division en bassins d'aide et de soins (article 9 et annexe 1 du projet), la section de législation n'a pas connaissance des éléments de fait nécessaires pour vérifier si les critères déterminés aux articles 10, § 1er, alinéas 2 et 3, 15 et 17, alinéas 2 et 3, du décret et ordonnance conjoints ont été pris en considération.

7. Il y a lieu d'adapter la numérotation des chapitres ainsi que celle des sections dans le chapitre sur les bassins d'aide et de soins.

EXAMEN DU TEXTE

Intitulé

8. Conformément à l'article 92*bis*/1, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980 'de réformes institutionnelles' [6], il convient de mentionner « arrêté *d'exécution* conjoint » dans l'intitulé, suivi de la dénomination des Gouvernements concernés et de l'intitulé des décrets qu'ils exécutent. On écrira par conséquent « Arrêté d'exécution conjoint du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française

[6] Combiné avec l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 'relative aux Institutions bruxelloises'.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

portant exécution du décret et ordonnance conjoints du 22 décembre 2023 et du 25 janvier 2024 relatifs à l'organisation de l'ambulatoire et de la première ligne social santé dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale ».

Préambule

9. Au début du préambule (ainsi que dans le dernier alinéa de celui-ci), il faut uniquement viser le Collège réuni de la Commission communautaire commune (et non le Collège de la Commission communautaire française), dès lors que l'arrêté d'exécution conjoint envisagé n'émane que du Collège réuni, et uniquement sur proposition de ses membres compétents. Le fait qu'il s'agit d'un arrêté d'exécution conjoint ressort de l'intitulé et de la référence, dans le premier alinéa du préambule, au décret et ordonnance conjoints au titre de fondement juridique. Dès lors qu'il s'agit d'un arrêté d'exécution conjoint, le contenu de l'arrêté d'exécution conjoint en projet ainsi que celui de l'arrêté d'exécution conjoint de la Commission communautaire française doivent être identiques [7] (à l'exception de l'exécutoire), sans que cette identité s'impose pour le préambule.

Cette observation vaut également pour la formule exécutoire inscrite à l'article 18 du projet.

10. À l'alinéa 1er du préambule, il convient de mentionner les deux dates du décret et ordonnance conjoints, ainsi qu'il est indiqué dans l'observation 8.

11. Dans le préambule du projet d'arrêté d'exécution conjoint qui émane de la Commission communautaire commune, il faut seulement mentionner les formalités qui sont propres à cette autorité, et pas celles qui sont propres à la Commission communautaire française. Ces dernières formalités doivent être mentionnées dans le préambule du projet d'arrêté d'exécution conjoint qui émane de la Commission communautaire française. De cette manière, il n'y a pas de confusion possible quant à la question de savoir quelles formalités sont propres à quelle autorité, puisqu'il y a deux publications distinctes des deux versions de l'arrêté d'exécution conjoint envisagé.

On omettra donc les références aux avis de la section services ambulatoires et de la section aide et soins à domicile du Conseil consultatif de la Commission communautaire française et à la demande d'avis au Comité ministériel de concertation intra-francophone, aux sixième et septième alinéas du préambule.

[7] Conformément à l'article 92*bis*/1, § 3, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 aout 1980.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

Article 1er

12. Dans le texte néerlandais de l'article 1er du projet, on écrira « dit gezamenlijk uitvoeringsbesluit » au lieu de « dit gezamenlijk decreet en ordonnantie ».

13. Il convient d'indiquer en toutes lettres les dates du décret et ordonnance conjoints du 22 décembre 2023 et du 25 janvier 2024 'relatifs à l'organisation de l'ambulatoire et de la première ligne social santé dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale'.

Article 2

14. À l'article 2 du projet, on écrira « *Le territoire de la* région bilingue de Bruxelles-Capitale se divise en [...] ».

Cette observation vaut également pour l'article 9 du projet.

Article 3

15. L'article 3, alinéa 2, du projet dispose que les collèges procèderont à une révision de la priorisation des quartiers social santé, telle qu'elle est réglée dans l'annexe 2 du projet, tous les cinq ans. Une telle disposition, qui renvoie seulement à une future modification éventuelle de cette annexe, ne peut être contraignante pour les collèges et n'a donc pas sa place dans un texte normatif.

Article 4

16. L'article 4, 4°, du projet fait mention de « toute demande relative au bien-être ». Le délégué a confirmé que, compte tenu de la portée du décret et ordonnance conjoints, mieux vaut viser « toute demande relative à la santé et au bien-être ».

Article 5

17. L'article 5, alinéa 1er, du projet peut viser plus précisément l'article 16, § 2, *alinéa 1er*.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

Article 7

18. Selon le délégué, mieux vaut écrire dans le texte néerlandais de l'article 7, alinéa 2, 2°, du projet « gemeenschapsactie », à l'instar de l'article 2, 6°, du décret et ordonnance conjoints, que « communautaire actie ». On peut se rallier à cette proposition.

Article 9

19. À l'article 9 du projet, on écrira « bassins d'aide et de soins » au lieu de « bassins de soins ».

Cette observation vaut pour les articles 10 à 12 du projet.

Article 11

20. Eu égard à l'article 1er du projet, on omettra les mots « de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française relatif à l'organisation de l'ambulatoire et de la première ligne social-santé dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale » à l'article 11 du projet.

Article 12

21. Selon le délégué, il faut écrire dans le texte néerlandais de l'article 12, § 2, alinéa 1er, du projet « *ongeacht* de overheid waaronder ze vallen » au lieu de « onafhankelijk van de overheid waaronder ze vallen », par analogie avec l'article 7, alinéa 1er, 2°, du projet. On peut se rallier à ce point de vue.

Article 17

22. La date d'entrée en vigueur n'a pas été complétée à l'article 17 du projet. Le délégué a suggéré d'omettre l'article, de sorte que l'arrêté en projet entre en vigueur dix jours après sa publication [8].

[8] L'article 92*bis*/1 de la loi spéciale du 8 aout 1980 ne prévoit pas quand les arrêtés d'exécution conjoints entrent en vigueur, mais dès lors qu'il s'agit d'un arrêté du Collège réuni, il peut être fait application de l'article 39, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, rendu applicable par l'article 70*bis* de la même loi.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡

Il semble toutefois préférable d'inscrire une date (qui ne peut pas être antérieure à la date de publication de chacun des deux textes d'arrêté d'exécution conjoint) en accord avec le Collège de la Commission communautaire française, afin qu'il soit établi que l'arrêté d'exécution conjoint entre en vigueur à la même date pour les deux autorités [9], même si les deux arrêtés ne sont pas pris et publiés à la même date.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

[9] Voir l'avis 74.165/2/V donné le 30 aout 2023 sur un projet d'arrêté conjoint du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française 'réglant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs et définissant les règles de procédure de ladite Commission, complémentaires aux règles définies dans les décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises' ; l'avis 74.248/2/V donné le 30 aout 2023 sur un projet d'arrêté conjoint du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française 'réglant la composition et le fonctionnement de la Commission d'accès aux documents administratifs et définissant les règles de procédure de ladite Commission, complémentaires aux règles définies dans les décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises' ; l'avis 74.606/2 donné le 20 octobre 2023 sur un projet d'arrêté conjoint du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du Collège réuni de la Commission communautaire commune et du Collège de la Commission communautaire française 'réglant la composition et le fonctionnement de la commission d'accès aux documents administratifs et définissant les règles de procédure de ladite commission, complémentaires aux règles définies dans les décret et ordonnance conjoints du 16 mai 2019 relatifs à la publicité de l'administration dans les institutions bruxelloises'.

‡LW-CFDYOFGBH-HFEHGVT‡