



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 75.837/16
van 3 april 2024

avis 75.837/16
du 3 avril 2024

over

sur

een ontwerp van besluit van
het Verenigd college
‘houdende wijziging van het
besluit van het Verenigd
College van 9 december 2004
betreffende de erkenning en de
subsidieringswijze van de
centra voor algemeen
welzijnswerk’

un projet d'arrêté du Collège
réuni ‘portant modification de
l'arrêté du Collège réuni du
9 décembre 2004 relatif à
l'agrément et au mode de
subventionnement des centres
d'aide aux personnes ’

Op 8 maart 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van het Verenigd College ‘houdende wijziging van het besluit van het Verenigd College van 9 december 2004 betreffende de erkenning en de subsidieringswijze van de centra voor algemeen welzijnswerk’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 26 maart 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 april 2024.

*

Le 8 mars 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, sur un projet d'arrêté du Collège réuni ‘portant modification de l'arrêté du Collège réuni du 9 décembre 2004 relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des centres d'aide aux personnes’.

Le projet a été examiné par la seizième chambre le 26 mars 2024. La chambre était composée de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f., Toon MOONEN et Tim CORTHAUT, conseillers d'État, Jan VELAERS et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

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

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LEFRANC, président de chambre f.f..

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 3 avril 2024.

*

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 ontwerp strekt tot wijziging van het besluit van het Verenigd College van 9 december 2004 ‘betreffende de erkenning en de subsidiëeringswijze van de centra voor algemeen welzijnswerk’.

Het ontwerp wijzigt de erkenningsnormen aangaande de opdrachten van de centra, de normen betreffende de kwaliteit van de dienst en de opvang van de gebruikers en de normen betreffende de omvang en de kwalificatie van het personeel voor wat betreft de centra die de opdrachten van sociale opvang waarnemen. Er wordt onder meer bepaald dat de centra die zorgen voor de eerste opvang van personen moeten beschikken over een halve voltijdsequivalent die een coördinerende rol vervult en één voltijdsequivalent die een administratieve rol vervult. Er wordt tevens bepaald dat aanvullende middelen voor personeelskosten kunnen worden toegekend voor het vervullen van bepaalde opdrachten. Voor de centra die sociale bijstand en psychologische ondersteuning bieden aan beklaagden, gevangenen, ex-gevangenen of voorwaardelijk in vrijheid gestelden alsmede aan hun naaste verwanten wordt bepaald dat ze moeten beschikken over een voltijds equivalent psycholoog¹. Daarnaast wordt aan de centra die de opdrachten van sociale opvang waarnemen jaarlijks een bedrag van 250 euro toegekend ter dekking van de kosten van de onderlinge samenwerking.

RECHTSGROND

3.1. De artikelen 1 tot 10² van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 7, tweede lid, van de ordonnantie van 7 november 2002 ‘betreffende de centra en diensten voor bijstand aan personen’, gelezen in samenhang met artikel 7, derde lid, ervan. Luidens de eerstgenoemde bepaling dienen de centra en diensten, om erkend te worden, aan de in artikel 7, derde lid, bepaalde normen en aan de door het Verenigd College vastgestelde normen te beantwoorden, na advies van de bevoegde afdeling van de Commissie voor Welzijnzorg van de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Artikel 7, derde lid, van de ordonnantie bepaalt de elementen waarop de erkenningsnormen onder meer betrekking hebben.

3.2. Artikel 11 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 14, tweede lid, van dezelfde ordonnantie. Luidens die bepaling bepaalt het Verenigd College de wijze van subsidiëring van de

¹ De Franse tekst van artikel 10 van het ontwerp (ontworpen artikel 49) maakt gewag van “un *demi équivalent temps plein* psychologue”. Die discordantie dient te worden verholpen.

² Voor artikel 9 van het ontwerp, dat geformuleerd is als een bepaling inzake subsidiëring stelt de gemachtigde een andere formulering voor, zodat het een erkenningsnorm wordt (opmerking 10).

centra en diensten die erkend zijn of over een voorlopige werkingsvergunning beschikken, na advies van de afdeling.

VORMVEREISTEN

4. De gemachtigde stelt het begrotingsakkoord van 19 juni 2023 ter beschikking.

Gevraagd of het ontworpen artikel 42/1 van het besluit van 9 december 2004 (artikel 9 van het ontwerp) deel uitmaakte van het ontwerp waarover het begrotingsakkoord werd gegeven, antwoordde de gemachtigde:

“Het begrotingsakkoord betreft de wijziging van het minimale personeelskader welke noodzakelijk is voor de uitoefening van de opdrachten van de centra en dus het minimale personeelskader om een erkend te worden als centrum algemeen welzijnswerk. Dit betreft 1VTE administratief assistent en 0.5 VTE coördinator.

Art 42/1 stelt ‘Om de best mogelijke toegang tot diensten te waarborgen,[...], kunnen aanvullende middelen voor personeelskosten worden toegekend binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten.’

Deze bepaling geeft de mogelijkheid voor het in de toekomst uitbreiden van het erkende personeelskader, in functie van de eventuele noden van de dienst die deze uitbreiding aanvraagt. Op het moment van de toepassing van dit artikel zal het begrotingsakkoord gevraagd worden.

De nieuwe voorgestelde formulering dient in dezelfde zin te worden begrepen, dat de normen bedoeld in artikel 42/1 slechts bijkomend zijn en behoren niet tot het minimale personeelskader.

Art. 60/1 maakte deel uit van het begrotingsakkoord. De uitgevoerde berekeningen namen ook de werkingskosten in rekening.”

Luidens artikel 9, 2°, van het besluit van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van 8 maart 2007 ‘betreffende de administratieve en begrotingscontrole evenals de begrotingsopmaak’ worden aan het voorafgaandelijk akkoord van de leden van het Verenigd College, bevoegd voor de Financiën en de Begroting, voorgelegd, ontwerpen van besluit van het Verenigd College waardoor, rechtstreeks of onrechtstreeks, de ontvangsten kunnen worden beïnvloed of nieuwe uitgaven kunnen ontstaan.

Het volstaat derhalve niet het begrotingsakkoord te vragen bij de uitvoering van bepalingen van een besluit van het Verenigd College.

Gelet op wat voorafgaat dient het begrotingsakkoord nog gevraagd te worden over het ontworpen artikel 42/1 en over het ontworpen artikel 60/1, voor zover dit laatste niet al was voorgelegd.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De Nederlandse tekst van het ontwerp dient op taalkundig vlak te worden nagezien.

Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar:

- artikel 2, 1°: “opzicht” moet “opzichte” worden;
- artikel 2, 2°: “haar situatie” moet “zijn situatie” worden;
- artikel 2, 2° (lees 3°) “et voor de worden” dient vervangen te worden door “en voor de woorden”;
- artikel 2, 3° (lees 4°): de woorden “gebruikers” dienen vervangen te worden door “personen”;
- artikel 5 (ontworpen artikel 38, § 2, 2°, b), 1, van het besluit van 9 december 2004): “het identificeren van sociale problemen die door het optreden van het centrum voor algemeen welzijnswerk ontstaan” dient vervangen te worden door “het identificeren van sociale problemen die door het optreden van het centrum voor algemeen welzijnswerk blijken”;
- artikel 9: de inleidende zin ontbreekt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In de eerste aanhefbepaling dient te worden verwezen naar de artikelen 7, tweede en derde lid, en 14, tweede lid, van de ordonnantie van 7 november 2002.

7. Het advies van de afdeling van de Commissie voor Welzijnzorg van de Adviesraad voor Gezondheids- en Welzijnzorg van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie is een verplicht advies.³

Het dient bijgevolg niet vermeld te worden in een overwegende maar in een aanhefbepaling die begint met “Gelet op” vóór de vijfde aanhefbepaling.⁴

Artikel 1

8. De definitie vervat in het ontworpen artikel 1, 8°, a), van het besluit van 9 december 2004 is niet beperkt tot een begripsomschrijving maar bevat normatieve elementen. De bepalingen die verplichtingen opleggen aan de coördinator dienen uit de definitie te worden weggelaten en opgenomen te worden in een bepaling die erkenningsnormen regelt.

³ Artikel 7, tweede lid, van de ordonnantie van 7 november 2002.

⁴ Zie Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten, Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), nr. 34.

Artikel 2

9. De nummering van de onderdelen van dit artikel dient te worden herzien.

Artikel 9

10. De ontworpen bepaling lijkt betrekking te hebben op subsidies terwijl ze wordt ingevoegd in hoofdstuk II van titel III, dat de erkenningsnormen bepaalt voor de centra die zorgen voor de eerste opvang van personen, meer bepaald de normen betreffende de omvang en de kwalificatie van het personeel.

Hierop gewezen stelde de gemachtigde een andere formulering van de inleidende zin van het ontworpen artikel 42/1, eerste lid, voor:

“L’intention de cet article est de fixer les normes relatives au nombre et à la qualification du personnel. Il y a donc bien lieu de laisser cet article au sein du titre III, chapitre II, sous-section 3. Par contre la formulation prête en effet à confusion dans la mesure où elle insère des éléments propres à la subvention. Par ailleurs, ce sont bien les centres exerçant les missions d’accueil social qui sont visés. L’alinéa premier pourrait donc être rédigé comme suit:

‘Les centres d’aide aux personnes exerçant des missions d’accueil social qui le souhaitent peuvent exercer des activités complémentaires dans le cadre de leur mission afin de veiller au meilleur accès possible aux services, répondre aux besoins de développement territorial et de soutenir les expertises spécifiques quant aux thématiques et/ou publics cibles. Ils disposent à cette fin du personnel suivant: (...)’

Le mécanisme de financement pour couvrir les frais du personnel visé à cet article sont en effet déjà couverts par l’application des articles 57 et suivants.”

Met het voorstel van de gemachtigde kan worden ingestemd.

11. In het ontworpen artikel 42/1, tweede lid, van het besluit van 9 december 2004 wordt volgens de gemachtigde met “de aanvaarde functies” de gesubsidieerde functies bedoeld. Wellicht bedoelt men de kwalificaties van het betrokken personeel. De bepaling stelt dan het best dat de ministers de kwalificatievereisten vaststellen van het personeel bedoeld in het eerste lid, 1° tot 3°.

*

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 DU PROJET

2. Le projet a pour objet de modifier l'arrêté du Collège réuni du 9 décembre 2004 'relatif à l'agrément et au mode de subventionnement des centres d'aide aux personnes'.

Le projet modifie les normes d'agrément concernant les missions des centres, les normes relatives à la qualité du service et à l'accueil des usagers ainsi que les normes relatives au nombre et à la qualification du personnel en ce qui concerne les centres exerçant des missions d'accueil social. Il est notamment prévu que les centres offrant aux personnes un premier accueil doivent disposer d'un équivalent temps plein assurant la fonction administrative et d'un demi équivalent temps plein assurant la fonction de coordination. Il est également prévu que des moyens complémentaires pour frais de personnel peuvent être alloués en vue de l'accomplissement de certaines missions. Il est prévu que les centres offrant une aide sociale et un accompagnement psychologique aux prévenus, détenus, ex-détenus ou libérés conditionnels ainsi qu'à leurs proches doivent disposer d'un équivalent temps plein psychologue¹. En outre, un montant de 250 euros est octroyé annuellement aux centres exerçant des missions d'accueil social afin de couvrir les frais de collaboration entre eux.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. Les articles 1^{er} à 10² du projet trouvent leur fondement juridique dans l'article 7, alinéa 2, de l'ordonnance du 7 novembre 2002 'relative aux centres et services de l'aide aux personnes', combiné avec l'article 7, alinéa 3, de cette ordonnance. Selon la disposition citée en premier, pour être agréés, les centres et services doivent répondre aux normes fixées à l'article 7, alinéa 3, ainsi qu'à celles arrêtées par le Collège réuni, après avis de la section compétente de la Commission de l'Aide aux personnes du Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes de la Commission communautaire commune. L'article 7, alinéa 3, de l'ordonnance détermine les éléments auxquels se rapportent notamment les normes d'agrément.

3.2. L'article 11 du projet trouve son fondement juridique dans l'article 14, alinéa 2, de la même ordonnance. Selon cette disposition, le Collège réuni détermine le mode de subventionnement

¹ Le texte français de l'article 10 du projet (article 49 en projet) mentionne « un *demi* équivalent temps plein psychologue ». Il convient de remédier à cette discordance.

² Pour l'article 9 du projet, qui est formulé comme une disposition relative au subventionnement, le délégué propose une autre formulation, de sorte qu'elle devienne une norme d'agrément (observation 10).

des centres et services agréés ou bénéficiant d'une autorisation de fonctionnement provisoire, après avis de la section.

FORMALITÉS

4. Le délégué met l'accord budgétaire du 19 juin 2023 à disposition.

À la question de savoir si l'article 42/1, en projet, de l'arrêté du 9 décembre 2004 (article 9 du projet) faisait partie du projet ayant fait l'objet de l'accord budgétaire, le délégué a répondu en ces termes :

« Het begrotingsakkoord betreft de wijziging van het minimale personeelskader welke noodzakelijk is voor de uitoefening van de opdrachten van de centra en dus het minimale personeelskader om een erkend te worden als centrum algemeen welzijnswerk. Dit betreft 1VTE administratief assistent en 0.5 VTE coördinator.

Art 42/1 stelt 'Om de best mogelijke toegang tot diensten te waarborgen,[...], kunnen aanvullende middelen voor personeelskosten worden toegekend binnen de grenzen van de beschikbare begrotingskredieten.'

Deze bepaling geeft de mogelijkheid voor het in de toekomst uitbreiden van het erkende personeelskader, in functie van de eventuele noden van de dienst die deze uitbreiding aanvraagt. Op het moment van de toepassing van dit artikel zal het begrotingsakkoord gevraagd worden.

De nieuwe voorgestelde formulering dient in dezelfde zin te worden begrepen, dat de normen bedoeld in artikel 42/1 slechts bijkomend zijn en behoren niet tot het minimale personeelskader.

Art. 60/1 maakte deel uit van het begrotingsakkoord. De uitgevoerde berekeningen namen ook de werkingskosten in rekening ».

Selon l'article 9, 2°, de l'arrêté du Collège réuni de la Commission communautaire commune du 8 mars 2007 'relatif au contrôle administratif et budgétaire ainsi qu'à l'établissement du budget', sont soumis à l'accord budgétaire préalable des membres du Collège réuni, compétents pour les Finances et le Budget, les projets d'arrêté du Collège réuni qui sont directement ou indirectement de nature à influencer les recettes ou à entraîner des dépenses nouvelles.

Il ne suffit dès lors pas de solliciter l'accord budgétaire dans le cadre de l'exécution de dispositions d'un arrêté du Collège réuni.

Eu égard à ce qui précède, il faudra encore demander l'accord budgétaire concernant l'article 42/1 en projet et l'article 60/1 en projet, pour autant que ce dernier n'ait pas déjà été soumis.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

5. Le texte néerlandais du projet doit être revu sur le plan de la correction de la langue.

À titre d'exemple, on peut mentionner :

- l'article 2, 1^o : « opzicht » deviendra « opzichte » ;
- l'article 2, 2^o : « haar situatie » deviendra « zijn situatie » ;
- l'article 2, 2^o (lire 3^o) : les mots « et voor de worden » seront remplacés par « en voor de woorden » ;
- l'article 2, 3^o (lire 4^o) : le mot « gebruikers » sera remplacé par « personen » ;
- l'article 5 (article 38, § 2, 2^o, b), 1, en projet, de l'arrêté du 9 décembre 2004) : le segment de phrase « het identificeren van sociale problemen die door het optreden van het centrum voor algemeen welzijnswerk ontstaan » sera remplacé par « het identificeren van sociale problemen die door het optreden van het centrum voor algemeen welzijnswerk blijken » ;
- l'article 9 : la phrase liminaire fait défaut.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

6. Le premier alinéa du préambule visera les articles 7, alinéas 2 et 3, et 14, alinéa 2, de l'ordonnance du 7 novembre 2002.

7. L'avis de la section de la Commission de l'Aide aux personnes du Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes de la Commission communautaire commune est un avis obligatoire ³.

Il ne doit dès lors pas être mentionné dans un considérant mais dans un alinéa du préambule commençant par « Vu l'avis... » et précédant le cinquième alinéa du préambule ⁴.

Article 1^{er}

8. La définition contenue à l'article 1^{er}, 8^o, a), en projet, de l'arrêté du 9 décembre 2004 ne se limite pas à définir une notion, mais contient des éléments normatifs. Les dispositions imposant

³ Article 7, alinéa 2, de l'ordonnance du 7 novembre 2002.

⁴ Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, à consulter sur le site Internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be), n° 34.

des obligations au coordinateur doivent être distraites de la définition et inscrites dans une disposition qui règle les normes d'agrément.

Article 2

9. Il y a lieu de revoir la numérotation des subdivisions de cet article.

Article 9

10. La disposition en projet semble se rapporter aux subventions alors qu'elle est insérée dans le chapitre II du titre III, qui fixe les normes d'agrément applicables aux centres offrant aux personnes un premier accueil, et plus particulièrement les normes relatives au nombre et à la qualification du personnel.

Son attention ayant été attirée sur ce point, le délégué a proposé de formuler autrement la phrase introductive de l'article 42/1, alinéa 1^{er}, en projet :

« L'intention de cet article est de fixer les normes relatives au nombre et à la qualification du personnel. Il y a donc bien lieu de laisser cet article au sein du titre III, chapitre II, sous-section 3. Par contre la formulation prête en effet à confusion dans la mesure où elle insère des éléments propres à la subvention. Par ailleurs, ce sont bien les centres exerçant les missions d'accueil social qui sont visés. L'alinéa premier pourrait donc être rédigé comme suit:

‘Les centres d'aide aux personnes exerçant des missions d'accueil social qui le souhaitent peuvent exercer des activités complémentaires dans le cadre de leur mission afin de veiller au meilleur accès possible aux services, répondre aux besoins de développement territorial et de soutenir les expertises spécifiques quant aux thématiques et/ou publics cibles. Ils disposent à cette fin du personnel suivant: (...)’

Le mécanisme de financement pour couvrir les frais du personnel visé à cet article sont en effet déjà couverts par l'application des articles 57 et suivants ».

On peut se rallier à la proposition du délégué.

11. Selon le délégué, à l'article 42/1, alinéa 2, en projet, de l'arrêté du 9 décembre 2004, les termes « les fonctions admises » visent les fonctions subventionnées. Sans doute s'agit-il des qualifications du personnel concerné. Il serait préférable que la disposition précise que les ministres fixent les exigences de qualification du personnel visé à l'alinéa 1^{er}, 1^o à 3^o.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC