

Nederlandse tekst (titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973)

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE

A R R E S T

Nr. 121.072 van 27 juni 2003

A. 125.874/VI-16.344

In zake: **het openbaar centrum voor
maatschappelijk welzijn van Lens,**
dat woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Jean BOURTEMBOURG, advocaat,
Zwitserlandstraat 24
1060 Brussel,

tegen:

de Belgische Staat,
vertegenwoordigd door de
Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting,
Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie,
die woonplaats heeft gekozen bij
Mr. Marc UYTENDAELE en
Mr. Nathalie VAN LAER, advocaten,
Kapitein Crespelstraat 2-4
1050 Brussel.

DE RAAD VAN STATE, VIe KAMER,

Gezien het op 23 augustus 2002 ingediende verzoekschrift, waarbij het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn van Lens de schorsing van de tenuitvoerlegging vordert van "de circulaire van de Minister van Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie van 24 juni 2002 betreffende de ten laste neming door de Staat van de maatschappelijke dienstverlening verleend aan asielzoekers";

Gezien het op dezelfde dag ingediende verzoekschrift, waarbij dezelfde verzoekende partij de nietigverklaring van diezelfde handeling vordert;

Gezien het administratief dossier en de nota met opmerkingen van de verwerende partij;

Gezien het verslag van mevrouw CARLIER, auditeur bij de Raad van State, opgemaakt op grond van de artikelen 12 en 94 van de algemene procedureregeling;

Gelet op de beschikking van 13 juni 2003, waarbij de indiening van het verslag wordt gelast en waarbij de partijen worden opgeroepen om te verschijnen op 25 juni 2003 om 9.30 uur;

Gelet op de kennisgeving, aan de partijen, van die beschikking en van het verslag;

Gehoord het verslag van de heer HANSE, staatsraad;

Gehoord de opmerkingen van Mr. Jean BOURTEMBOURG, advocaat, die voor de verzoekende partij verschijnt, en van Mr. Nathalie VAN LAER, advocaat, die voor de verwerende partij verschijnt;

Gehoord het eensluidend advies van mevrouw CARLIER, auditeur;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de volgende feiten dienstig zijn voor het onderzoek van de verzoekschriften:

1. De bestreden circulaire van 24 juni 2002, die gericht is "aan de Voorzitters van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn", luidt als volgt:

" Betreft: Ten laste neming door de Staat van de maatschappelijke dienstverlening verleend aan asielzoekers.

Dames en heren Voorzitters

Artikel 5 van de wet van 2 april 1965, voorziet in §2 dat de Staat 50 % van de maatschappelijke dienstverlening op zich neemt voor de aan een OCMW toegewezen vreemdeling die niet op het grondgebied van de betrokken gemeente verblijft.

Uitzonderlijk kan de tussenkomst 100 % zijn, als het OCMW bewijst een behoorlijk en aangepast openbaar of privé logies te hebben aangeboden.

In de omzendbrief van 16 februari 1995 is een type formulier meegestuurd dat als bewijs kan dienst doen. Uit de praktijk is gebleken dat dit type formulier misbruikt wordt en niet meer als afdoend bewijs kan worden beschouwd.

Daarom wordt deze mogelijkheid ingetrokken en moet een OCMW voor ieder dossier waarbij steunverlening voor 100 % wordt gevraagd:

- . ofwel het bewijs leveren van woonst in de gemeente zelf
- . ofwel een geïndividualiseerd dossier voorleggen dat een overtuigend bewijs is voor de effectieve inspanningen van het OCMW.

De administratie zal - overeenkomstig de wet - vertrekken van het principe dat er een vermoeden is dat er geen aanbod is geweest wanneer de asielzoeker niet in de gemeente woont, vermoeden dat geïndividualiseerd en overtuigend moet ontkracht worden. Dit bewijs kan enkel mits goedkeuring aanvaard worden. De bewijzen dienen overgemaakt aan de Dienst Financiën en Onderstandskosten, Anspachlaan 1, 13de verdieping, 1000 Brussel.

Wat de toepassing van §2bis van hetzelfde artikel betreft, zal in de zelfde lijn het feit dat een groot aantal asielzoekers niet in de gemeente wonen of dat voor een groot aantal geen aanbod is gedaan, beschouwd worden als een weerlegbare indicatie dat het OCMW direct of indirect asielzoekers aanzet elders te wonen. Ook hier kan enkel een gedetailleerd en overtuigend dossier, dit uitgangspunt omkeren.

Deze instructies treden onmiddellijk in werking, met betrekking tot de steunverlening vanaf de maand juni 2002. De omzendbrief van 16 februari 1995 wordt ingetrokken."

2. Op 4 juli 2002 schrijft de Minister van Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie het volgende aan het verzoekende centrum:

" Betreft: Ten laste neming door de Staat van de maatschappelijke dienstverlening verleend aan asielzoekers.

In toepassing van de omzendbrief van 24 juni 2002, waarvan copie in bijlage, en op basis van de door uw OCMW, voor 2001 ingediende kostenstaten, zie ik mij genoodzaakt u het volgende mee te delen:

Gegeven dat geen enkele van de aan uw OCMW toegewezen asielzoeker verblijft op het grondgebied van uw gemeente wat beschouwd moet worden als een weerlegbare indicatie dat het OCMW direct of indirect asielzoekers aanzet elders te wonen, wordt voor uw OCMW art. 5§2 bis van de wet van 02.04.1965 toegepast en wordt de Staatstoelage vanaf de maand juli, teruggebracht naar 0%.

Het vermoeden dat uw OCMW direct of indirect asielzoekers aanzet om elders te wonen, kan enkel op basis van een geïndividualiseerd, gedetailleerd en overtuigend dossier ontkracht worden. Dit dossier moet overgemaakt worden aan de Dienst Financiën en Onderstandskosten, Anspachlaan 1, 13^e verdieping, 1000 Brussel.

(...)"

Overwegende dat de verwerende partij de niet-ontvankelijkheid ratione materiae van het beroep opwerpt, doordat de bestreden circulaire volgens haar "volstrekt geen normatieve draagwijdte heeft en bijgevolg geen handeling is waartegen beroep kan worden ingesteld", aangezien "daarin alleen richtsnoeren

worden aangegeven en aanwijzingen betreffende een juridische situatie worden uiteengezet";

Overwegende dat het verzoekende centrum zijnerzijds betoogt dat de bestreden circulaire kennelijk een verordenende draagwijdte heeft, dat ze aan de wet voorschriften toevoegt, inzonderheid door het instellen van "een vermoeden dat het asielzoekers ertoe heeft aangezet of gedwongen elders te gaan wonen wanneer een groot aantal asielzoekers niet in de gemeente wonen of er voor een groot aantal asielzoekers geen aanbod is gedaan"; dat het verzoekende centrum daaruit afleidt dat de circulaire vatbaar is voor beroep;

Overwegende dat deze exceptie verband houdt met het eerste middel dat hierna wordt onderzocht:

Overwegende dat dit eerste middel door het verzoekende centrum wordt ontleend aan "schending van artikel 5, § 2bis, van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de commissies van openbare onderstand en van artikel 108 van de Grondwet, aan onbevoegdheid van de steller van de handeling en aan machtsoverschrijding"; dat het centrum tegen de bestreden circulaire inbrengt dat daarin beslist wordt "dat het feit dat een groot aantal asielzoekers niet in de gemeente wonen of dat voor een groot aantal geen aanbod is gedaan, het vermoeden oplevert dat een lid of een personeelslid van het betrokken centrum of de betrokken gemeente rechtstreeks of onrechtstreeks, hetzij door beloften, bedreigingen, misbruik van gezag of macht, hetzij door niet op te treden of anderszins, kandidaat-vluchtelingen, waarvoor het centrum bevoegd is, systematisch ertoe aangezet of gedwongen heeft het grondgebied van de gemeente te verlaten of zich in een andere gemeente te vestigen, zodat, als het OCMW dat vermoeden niet weerlegt, de Staat 0% ten laste neemt van de maatschappelijke dienstverlening die toegekend is aan de vreemdeling die zich vluchteling heeft verklaard of die aangevraagd heeft om als dusdanig te worden erkend"; dat het centrum onderstreept dat "het niet aan de Minister staat de wet te wijzigen door het instellen van een vermoeden dat de bewijslast in zijn voordeel omkeert" en dat "de Minister hoe dan ook in casu over geen enkele verordenende bevoegdheid beschikt";

Overwegende dat de verwerende partij in antwoord daarop betoogt dat "de bestreden omzendbrief van 24 juni 2002 herinnert aan de principes die rechtstreeks voortvloeien uit de interpretatie van artikel 5, § 2bis, van de voormelde wet van 2 april 1965", dat "bij die omzendbrief bijgevolg geen enkele wijziging wordt aangebracht in de geldende regelgeving" en meer in het bijzonder dat "daarbij de

bewijslast betreffende de houding van de OCMW's evenmin wordt omgekeerd"; dat die principes de volgende zijn:

- uit het voornoemde artikel 5, § 2bis, en uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat de Staat kan weigeren de maatschappelijke dienstverlening ten laste te nemen, bijvoorbeeld wanneer aan de kandidaat-vluchteling systematisch geen materiële steun wordt verleend;
- gelet op de omstandigheid dat moeilijk te bewijzen valt dat systematisch geen steun wordt verleend, wat een negatief feit is, en op het vermoeden ingesteld bij het voormelde artikel 5, § 2, volstaat het dat alleen bewezen wordt dat naar alle waarschijnlijkheid systematisch geen steun wordt verleend, opdat de andere partij zich verplicht ziet die waarschijnlijkheid te ontzenuwen door het tegengestelde positieve feit aan te tonen;

dat volgens de verwerende partij in de omstreden circulaire wordt gesteld dat, met toepassing van die beginselen, het feit dat een groot aantal van de aan een OCMW "toegewezen" asielzoekers niet op het grondgebied van het OCMW wonen of dat voor een groot aantal geen aanbod is gedaan, bijvoorbeeld via plaatselijke instellingen die opvang aanbieden, in de ogen van de Minister evenveel gegevens zijn op grond waarvan hij kan stellen dat waarschijnlijk systematisch geen materiële steun wordt verleend, welke waarschijnlijkheid het OCMW in kwestie dient te ontzenuwen door het tegengestelde positieve feit aan te tonen; dat zij daarop laat volgen dat de Minister, die ontegensprekelijk bevoegd is om de terugbetaling van de maatschappelijke dienstverlening toe te staan of te weigeren, wel degelijk bevoegd was om een circulaire uit te vaardigen die precies tot doel had aanwijzingen te geven omtrent de wetbepalingen die van toepassing zijn op deze beslissingen tot toekenning of weigering van terugbetaling;

Overwegende dat artikel 5, § 2bis, van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de commissies van openbare onderstand als volgt luidt:

" In afwijking van § 1, 2°, neemt de Staat 0% van de maatschappelijke dienstverlening ten laste binnen de beperkingen bepaald krachtens artikel 11, § 2, toegekend in geld of in natura aan de vreemdeling die zich vluchteling heeft verklaard of die aangevraagd heeft om als dusdanig te worden erkend wanneer een lid of een personeelslid van het centrum of de betrokken gemeente rechtstreeks of onrechtstreeks, hetzij door beloften, bedreigingen, misbruik van gezag of macht, hetzij door niet op te treden of anderszins, kandidaat-vluchtelingen, waarvoor het centrum bevoegd is, systematisch ertoe aangezet of gedwongen heeft het grondgebied van de gemeente te verlaten of zich in een andere gemeente te vestigen.";

Overwegende dat krachtens deze bepaling geval voor geval moet worden nagegaan of de maatschappelijke dienstverlening die het OCMW aan elke

vreemdeling heeft toegekend, ten laste kan worden genomen; dat het krachtens die bepaling aan de Staat is om het positief feit te bewijzen dat iemand, binnen het OCMW of binnen de gemeente, de voormelde vreemdeling er, op welke wijze ook, systematisch toe aangezet of gedwongen heeft zich in een andere gemeente te vestigen;

Overwegende dat de bestreden circulaire concrete gestalte krijgt in de beslissing die op 4 juli 2002 ter kennis van verzoeker is gebracht, bij welke beslissing ineens de ten laste neming door de Staat wordt geweigerd van alle maatschappelijke dienstverlening die toegekend is aan de asielzoekers die aan de gemeente Lens zijn "toegewezen"; dat op te merken valt dat de Staat met "toepassing van de omzendbrief van 24 juni 2002" geen afzonderlijk onderzoek heeft uitgevoerd, hoewel zulks vereist is door artikel 5, § 2bis, waarnaar in het middel wordt verwezen, ook al legt hij aan het verzoekende centrum de verplichting op om het "vermoeden" te "ontkrachten" door een "geïndividualiseerd" dossier; dat aldus duidelijk blijkt dat bij de circulaire de bepalingen van de wet gewijzigd zijn;

Overwegende voorts dat de toepassing van de bestreden circulaire tot een omkering van de bewijslast leidt: het is niet langer de verwerende partij die voor elk specifiek geval moet aantonen dat de vreemdeling in kwestie er "systematisch toe aangezet of gedwongen" is zich in een andere gemeente te vestigen; dat uit de brief van 4 juli 2002 duidelijk blijkt dat de Minister, die geconfronteerd was met een bewijslast die hij zelf als "loodzwaar" bestempelt (nota met opmerkingen, blz. 12), zich met toepassing van de bestreden circulaire beperkt heeft tot het vaststellen dat geen enkele van de asielzoekers die aan de gemeente Lens waren "toegewezen" in die gemeente verbleef, waaruit blijkt dat hetgeen voor hem moeilijk was krachtens de wet, voor hem zeer gemakkelijk is geworden krachtens de voormelde circulaire, hetgeen voorts bewijst dat de circulaire in dit opzicht wijzigingen heeft aangebracht in de wet; dat de Minister zelf het in de brief van 4 juli 2002 overigens heeft over "het vermoeden dat uw OCMW direct of indirect asielzoekers aanzet om elders te wonen", waardoor hij toegeeft dat dit vermoeden, waarin de wet niet voorziet, voortaan wel degelijk bestaat ingevolge de circulaire;

Overwegende ten slotte dat de regeling waarin het voormelde artikel 5, § 2bis, voorziet, bepaalt dat de Staat verscheidene positieve feiten dient te bewijzen, welk bewijs, eens het geleverd is, niet meer door het OCMW kan worden weerlegd, terwijl de regeling waarin de bestreden circulaire voorziet, een vermoeden instelt dat wel door het OCMW kan worden weerlegd;

Overwegende dat de bestreden circulaire aldus kennelijk een normatieve draagwijdte bezit; dat daaruit moet worden afgeleid dat de exceptie van niet-ontvankelijkheid "ratione materiae" die de verwerende partij heeft opgeworpen niet kan worden aangenomen; dat daaruit eveneens moet worden afgeleid dat het middel waarbij een schending van artikel 5, § 2bis, van de voormelde wet van 2 april 1965 wordt aangevoerd, gegrond is en dat hetzelfde geldt voor het middel waarin de onbevoegdheid van de steller van de handeling wordt aangevoerd, aangezien de Minister uiteraard geen enkele normatieve bevoegdheid bezit;

Overwegende dat er in het belang van de rechtszekerheid grond bestaat om de omstreden circulaire *in globo* nietig te verklaren,

B E S L U I T :

Artikel 1.

De circulaire van 24 juni 2002 van de Vice-Eerste Minister, Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie betreffende de ten laste neming door de Staat van de maatschappelijke dienstverlening verleend aan asielzoekers wordt vernietigd.

Artikel 2.

Er is geen grond meer om over de vordering tot schorsing uitspraak te doen.

Artikel 3.

De kosten, in debet begroot op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van de VIe kamer, op zevenentwintig juni tweeduizend drie door:

de HH.	ANDERSEN,	Voorzitter van de Raad van State,
	HANSE,	staatsraad,
	LEWALLE,	staatsraad,
	HARMEL,	griffier.

De Griffier,

De Voorzitter,

P. HARMEL

R. ANDERSEN

VERTALING OVEREENKOMSTIG ARTIKEL 63,
EERSTE LID, VAN DE WETTEN OP DE RAAD VAN STATE,
GECOÖRDINEERD OP 12 JANUARI 1973.