KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 26 februari 1986 door de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie verzocht haar van advies te dienen over een voorontwerp van wet "tot wijziging van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de commissies van openbare onderstand", heeft op 5 maart 1986 het volgend advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Emancipation sociale, le 26 février 1986, d'une demande d'avis, sur un avant-projet de loi "modifiant la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique", a donné le 5 mars 1986 l'avis suivant :

1.1. Krachtens artikel 57 van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, hebben die centra "tot taak aan de personen en de gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is". Die dienstverlening houdt "niet alleen lenigende of curatieve doch ook preventieve hulp" in en "kan van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn".

1.2. De wet van 28 juni 1984 betreffende sommige aspecten van de toestand van de vreemdelingen en houdende invoering van het Wetboek van de Belgische nationaliteit heeft bij artikel 11 een vierde en een vijfde lid in artikel 57 ingevoegd ingevolge welke voor bepaalde categorieën vreemdelingen de door de O.C.M.W.'s te verstrekken hulp beperkt wordt "tot de materiële en geneeskundige dienstverlening die nodig is om in het levensonderhoud te voorzien". Bovendien kan "in dat geval de materiële dienstverlening door uitkeringen in natura worden verzekerd".

Kandidaat-vluchtelingen vallen evenwel niet onder vorenbedoelde beperkende bepalingen zoals blijkt uit

.../...

het nieuwe, eveneens door artikel 11 van voormelde wet van 28 juni 1984 in artikel 57 ingevoegde zesde lid (1).

.../...

---

(1) Dat blijkt uit volgende passus van de parlementaire voorbereiding die tot het invoegen van dat zesde lid heeft geleid (Kamer, 1983-1984, stuk 756, nr. 21, commissieverslag blz. 88-89) :

"Anderzijds impliceert die verruimde toepassing een beperking van de bijstand aan de politieke vluchtelingen. Deze laatsten worden immers niet onmiddellijk als politiek vluchteling erkend en krijgen derhalve geen verblijfsvergunning. Welnu, artikel 23 van het verdrag van 1951 en het protocol van 1967 betreffende de status van vluchtelingen bepalen dat de verdragsluitende staten de regelmatig op hun grondgebied verblijvende vluchtelingen, wat ondersteuning en bijstand van overheidswege ter voorziening in het levensonderhoud betreft, op dezelfde wijze als hun onderdanen zullen behandelen. De bepaling is derhalve in strijd met artikel 23 van genoemd verdrag.

De opwerping volgens welke de bepaling geen toepassing kan vinden op de vluchtelingen maar enkel op kandidaat-vluchtelingen gaat niet op aangezien een persoon, voor de toepassing van het verdrag van 1951, vluchteling is zodra hij beantwoordt aan de in de definitie gegeven criteria. Deze toestand moet noodzakelijkerwijze bestaan vooraleer het statuut van vluchteling formeel aan de betrokkene wordt toegekend. De omschrijving van het statuut van vluchteling strekt er derhalve niet toe de hoedanigheid van vluchteling te verlenen; zij constateert het bestaan van die hoedanigheid. Een persoon wordt geen vluchteling omdat hij als dusdanig erkend wordt, maar hij wordt als dusdanig erkend omdat hij vluchteling is.

Dès lors, le fait de limiter l'aide accordée aux candidats réfugiés est en contradiction avec l'article 23 de la convention. Il souligne, en outre, qu'une modification du texte s'impose et qu'une déclaration au rapport n'est pas suffisante étant donné que les termes "étrangers qui ne sont pas admis à séjourner plus de trois mois" peuvent s'appliquer aux candidats réfugiés". (De laatste alinea geeft de Franse tekst, omdat de Nederlandse vertaling ervan kennelijk onjuist is).

1.3. Wie de kosten van de dienstverlening te dragen heeft, wordt geregeld door de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de commissies van openbare onderstand.

Krachtens artikel 5, 2°, van die wet is het de Staat die uiteindelijk de kosten te dragen heeft "van de bijstand verleend : ... aan een behoeftige, die de Belgische nationaliteit niet bezit, en dit tot de dag van zijn inschrijving in het bevolkingsregister", onverminderd, overigens, de toepassing van artikel 4, 2°, van diezelfde wet, waaruit volgt dat de Staat de last draagt van "de kosten voor de behandeling, met of zonder hospitalisatie, van een behoeftige in een verplegingsinstelling" ... "wanneer het een behoeftige betreft die geen onderstandsdomicilie heeft verworven".

1.4. De terugbetaling door de Staat aan de commissie die steun verleend heeft, wordt geregeld door de artikelen 12 en volgende van vorenbedoelde wet van 2 april 1965.

De volgens **de** door die wet gevestigde regels verlopende terugbetaling door de Staat van de kosten gedaan door de centra kan aanslepen, wat de financiële toestand van de centra onmatig kan bezwaren. Het ontwerp bedoelt die last te verlichten door het geven van voorschotten, als voorafbetaling op de aan **de** centra toekomende terugbetalingen, mogelijk te maken.

1.5. Uit de door de memorie van toelichting verstrekte gegevens blijkt dat wat de Regering in de eerste plaats voor ogen staat de kosten zijn die voor de centra

.../...

voortspruiten uit de verplichting die ze hebben om politieke vluchtelingen die als zodanig nog niet erkend zijn, de z.g. "kandidaat-vluchtelingen", steun te verlenen.

2. De bevoegdheid van de nationale wetgever om het uitkeren van voorschotten op de door voormeld artikel 12 bedoelde terugbetalingen te regelen, kan bezwaarlijk worden betwist.

De bijzondere wet tot hervorming der instellingen van 8 augustus 1980 legt in artikel 5, § 1, II, 3°, "het beleid inzake onthaal en integratie van inwijkelingen" weliswaar in de bevoegdheid van de gemeenschappen, maar anderzijds zijn aan dat "onthaal" (1) in ieder geval onttrokken de materies die vallen in het werkdomein van de centra voor maatschappelijk welzijn : dat werkdomein, dat pas door de nieuwe wet van 8 juli 1976 werd afgebakend, is een gekend gegeven voor de wetgever van 8 augustus 1980. Die wetgever heeft dat domein en de O.C.M.W.'s als instellingen bewust volledig aan de bevoegdheid van de gemeenschappen onttrokken, ook al behoort dat domein mede tot de kern van alle materies die in artikel 5, § 1, II, worden opgesomd. Wat de wet van 8 juli 1976 regelt, verschijnt daarom ten opzichte van al die materies als een speciale en tegelijk als een gemeenschappelijke materie, zodat het domein van het maatschappelijk welzijn blijkt gebied te onttrekken aan alle andere domeinen die in artikel 5, § 1, II, voorkomen.

.../...

---

(1) Daargelaten ook nog of "kandidaat-vluchtelingen" als "inwijkelingen" kunnen worden beschouwd. Zij kunnen het eventueel worden.

Dat verklaart waarom tijdens de parlementaire voorbereiding van voormelde wet van 28 juni 1984 naar aanleiding van het vorenbedoelde artikel 11 van die wet, geen op artikel 5, § 1, II, 3°, gesteunde opmerkingen betreffende de eventuele bevoegdheid van de gemeenschappen werden gemaakt, ook niet in het advies van de Raad van State.

3. De tekst die, volgens het ontwerp, aan artikel 12 van de wet van 2 april 1965 moet worden toegevoegd, is in de meest algemene bewoordingen gesteld zodat hij, letterlijk genomen, een regeling geeft die geldt, niet alleen voor de terugbetalingsverplichting bedoeld in artikel 5, 2°, van die wet, maar voor alle terugbetalingsverplichtingen waartoe de wet van 1965 de Staat verplicht.

De strekking van de voorgenomen bepaling is dus merkelijk ruimer dan wat de memorie van toelichting in uitzicht schijnt te stellen. "Schijnt te stellen", omdat de laatste zin van die memorie, waaraan in extremis wijzigingen werden aangebracht, getuigt van grote onzekerheid betreffende wat men precies wil.

De opeenvolging in het Nederlands van de woorden "bepaaldelijk - bepaalde categorieën, zoals" en in het Frans van "notamment - seulement pour certaines catégories, tels ..." geeft geen duidelijke informatie over wat de bedoeling van de Regering precies is.

De memorie van toelichting, in ieder geval, - en waarschijnlijk ook de tekst van het ontwerp - dienen te worden verduidelijkt.

.../...

4. Verder kunnen nog volgende opmerkingen van formele aard worden gemaakt :

- in de aanhef wordt de verwijzing naar het akkoord van de Minister van Begroting en naar het advies van de Raad van State weggelaten : die vermeldingen zijn niet gebruikelijk in een koninklijk besluit dat een ontwerp van wet aanhangig maakt bij het Parlement;

- in de inleidende zin van het enig artikel worden, na de woorden "... openbare onderstand", de woorden "gewijzigd bij de wet van 9 juli 1971" ingevoegd.

1.1. En vertu de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, ces centres ont "pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité". Cette aide comporte "non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive" et elle "peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique".

1.2. La loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge a, par son article 11, inséré dans l'article 57 précité un alinéa 4 et un alinéa 5 en vertu desquels l'aide à accorder par les C.P.A.S. pour certaines catégories d'étrangers est limitée "à l'aide matérielle et médicale nécessaire pour assurer la subsistance". En outre, "dans ce cas, l'aide matérielle peut n'être assurée que par des prestations en nature".

.../...

Les candidats réfugiés ne sont toutefois pas soumis à ces dispositions restrictives ainsi qu'il ressort du nouvel alinéa 6 de l'article 57 également inséré par l'article 11 de la loi précitée du 28 juin 1984 (1).

.../...

---

(1) Cela ressort du passage suivant des travaux préparatoires qui ont abouti à l'insertion de cet alinéa 6 (Chambre, 1983-1984, doc. 756, n° 21, rapport de la commission, p. 88-89) :

"D'autre part, cet élargissement implique une limitation d'octroi d'aide aux réfugiés politiques. En effet, ceux-ci ne sont pas reconnus réfugiés politiques immédiatement et ne bénéficient de ce fait pas de l'autorisation de séjour. Or, l'article 23 de la convention de 1951 et du protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés dispose que les Etats contractants accorderont aux réfugiés résidant régulièrement sur leur territoire le même traitement en matière d'assistance et de secours publics qu'à leurs nationaux. Dès lors, la disposition est en contradiction avec l'article 23 de la convention.

En effet, l'objection selon laquelle la disposition ne pouvait concerner des réfugiés mais uniquement les candidats réfugiés ne peut être retenue étant donné, qu'au sens de la convention de 1951, une personne est un réfugié, dès qu'elle satisfait aux critères énoncés dans la définition. Cette situation est nécessairement réalisée avant que le statut de réfugié ne soit formellement reconnu à l'intéressé. Par conséquent, la détermination du statut de réfugié n'a pas pour effet de conférer la qualité de réfugié; elle constate l'existence de cette qualité. Une personne ne devient pas réfugié parce qu'elle est reconnue comme telle, mais elle est reconnue comme telle parce qu'elle est réfugié.

Dès lors, le fait de limiter l'aide accordée aux candidats réfugiés est en contradiction avec l'article 23 de la convention. Il souligne, en outre, qu'une modificatien du texte s'impose et qu'une déclaration au rapport n'est pas suffisante étant donné que les termes "étrangers qui ne sont pas admis à séjourner plus de trois mois" peuvent s'appliquer aux candidats réfugiés".

1.3. La question de savoir à qui incombent les frais de l'aide est réglée par la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique.

En vertu de l'article 5, 2°, de cette loi, c'est l'Etat qui doit en définitive supporter les frais "de l'assistance accordée : ... à un indigent, qui ne possède pas la nationalité belge, et ce jusqu'au jour de son inscription au registre de population", sans préjudice, par ailleurs, de l'application de l'article 4, 2°, de cette même loi, dont il résulte que l'Etat prend en charge les "frais résultant du traitement d'un indigent, avec ou sans hospitalisation, dans un établissement de soins ..." "... lorsqu'il s'agit d'un indigent n'ayant pas acquis de domicile de secours".

1.4. Le remboursement des frais par l'Etat à la commission qui a accordé le secours, est réglé par les articles 12 et suivants de la loi précitée du 2 avril 1965.

S'effectuant selon les règles établies par cette loi, le remboursement par l'Etat des frais exposés par les centres peut prendre un temps considérable, ce qui est de nature à grever démesurément la situation financière de ces centres. Le projet entend alléger cette charge en permettant l'octroi d'avances au titre de paiement anticipé à valoir sur les remboursements dus aux centres.

1.5. Il ressort des renseignements communiqués dans l'exposé des motifs, que le Gouvernement songe en premier lieu aux frais qu'entraîne pour les centres l'obligation de procurer une aide aux réfugiés politiques non encore reconnus comme tels, appelés "candidats réfugiés".

2. La compétence du législateur national pour régler le paiement d'avances à valoir sur les remboursements visés par l'article 12 précité, peut difficilement être contestée.

Si, en son article 5, § 1er, II, 3°, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a placé "la politique d'accueil et d'intégration des immigrés", dans la compétence des communautés, il n'en reste pas moins, d'autre part, que sont en tout cas soustraites à cet "accueil" (1) les matières qui entrent dans le domaine d'activité des centres d'aide sociale : ce domaine, qui n'a été délimité qu'avec la nouvelle loi du 8 juillet 1976, était un élément connu du législateur du 8 août 1980. Ce législateur a délibérément exclu ce domaine et les C.P.A.S. en tant qu'institutions, de toute compétence des communautés, encore que ce domaine participe de l'essence de toutes les matières énumérées à l'article 5, § 1er, II. Aussi, par rapport à toutes ces matières, l'objet réglé par la loi du 8 juillet 1976 se présente-t-il comme une matière spéciale et commune à la fois, de sorte que le domaine de l'aide sociale s'avère rétrécir tous les autres domaines visés par l'article 5, § 1er, II.

C'est ce qui explique qu'au cours des travaux préparatoires de la loi du 28 juin 1984 précitée, pas plus que dans l'avis du Conseil d'Etat, aucune observation basée sur l'article 5, § 1er, II, 3°, n'a été faite, à l'occasion de l'examen de l'article 11 de cette loi, relativement à la compétence éventuelle des communautés.

.../...

---

(1) Abstraction faite de la question de savoir si les "candidats réfugiés" peuvent être considérés comme des "immigrés". Ils peuvent éventuellement le devenir.

3. Le texte que le projet entend ajouter à l'article 12 de la loi du 2 avril 1965 est formulé en termes absolument généraux, si bien que, pris au pied de la lettre, il prévoit une règle qui s'applique, non seulement à l'obligation de remboursement visée à l'article 5, 2°, de cette loi, mais à toutes les obligations de remboursement que la loi de 1965 impose à l'Etat.

La disposition en projet a donc une portée qui va bien au-delà de ce que l'exposé des motifs semble annoncer. "Semble annoncer", car la dernière phrase de cet exposé, qui a été modifiée in extremis, est révélatrice, dans le chef des auteurs du projet, d'une grande incertitude quant à leurs intentions précises.

La succession des mots "notamment - seulement pour certaines catégories, tels ...", en français, et des mots "bepaaldelijk - bepaalde categorieën, zoals ...", en néerlandais, ne donne pas d'indications claires et nettes sur la volonté réelle du Gouvernement.

L'exposé des motifs, en tout cas, et sans doute aussi le texte même du projet, doivent être précisés.

4. Le projet appelle en outre les observations de caractère formel suivantes :

- dans le préambule, il convient de supprimer les références à l'accord du Ministre du Budget et à l'avis du Conseil d'Etat : il n'est pas d'usage de faire figurer ces mentions dans un arrêté royal qui saisit les Chambres législatives d'un projet de loi;

- dans la phrase liminaire de l'article unique, il convient d'insérer, après les mots "... assistance publique", les mots "modifié par la loi du 9 juillet 1971".

De kamer was samengesteld uit

de Heer Monsieur	P. VERMEULEN,	voorzitter, président,
de Heren Messieurs	J. NIMMEGEERS, W. DEROOVER,	staatsraden, conseillers d'Etat,
	J. GIJSSELS,	assessoren van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,
	J. HERBOTS,	
Mevrouw Madame	F. LIEVENS,	toegevoegd griffier, greffier assumé.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. VERMEULEN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. E. HAESBROUCK, adjunct-auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. P. VERMEULEN.

Le rapport a été présenté par M. E. HAESBROUCK, auditeur adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

F. LIEVENS.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

P. VERMEULEN.