

KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 12 november 1996 door de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen tot wijziging van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum bij toepassing van artikel 35 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels", heeft op 19 november 1996 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale, le 12 novembre 1996, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant des mesures en vue de modifier la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence en application de l'article 35 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions", a donné le 19 novembre 1996 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, vervangen bij de wet van 4 augustus 1996, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het voorliggende geval wordt het spoedeisend karakter gemotiveerd

"door het feit dat het federaal regeerakkoord uitdrukkelijk vraagt dat de inspanning inzake armoedebestrijding moet worden verhoogd en het probleem van de dakloosheid zeker in de winterperiode erg acuut is en dat dit besluit in werking dient te treden op 1 januari 1997 en dat tegen die datum enerzijds nog de nodige voorbereidingen dienen getroffen te worden zoals de aanpassing van het informaticaprogramma voor de toepassing van de maatregel en anderzijds ook nog de informatieverstrekking aan de OCMW's en de direct betrokkenen dient te gebeuren".

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP.

Op grond van artikel 35 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels, kan de Koning, bij een in Ministerraad overlegd besluit, in het kader van de strijd tegen de armoede, de nodige wijzigingen aanbrengen in de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum.

Het ontwerp strekt ertoe de wet van 7 augustus 1974 op verscheidene punten te wijzigen.

De meest ingrijpende wijziging betreft het supplement op het bestaansminimum voor gerechtigden die een woonst betrekken nadat zij voorheen dakloos waren of verbleven in een openlucht-recreatief verblijf of een weekendverblijf.

VOORAFGAANDE FORMALITEITEN.

Op grond van artikel 5 van het koninklijk besluit van 16 november 1994 betreffende de administratieve en begrotingscontrole moest het ontwerp voor akkoordbevinding worden voorgelegd aan de Minister tot wiens bevoegdheid de begroting behoort.

Volgens de gemachtigde van de regering is nog geen formeel begrotingsakkoord verkregen.

.../...

Het voorliggende advies wordt dan ook gegeven onder het uitdrukkelijk voorbehoud dat het akkoord alsnog verleend wordt.

BEVOEGDHEID.

Luidens artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort het beleid inzake maatschappelijk welzijn in beginsel tot de bevoegdheid van de gemeenschappen. Op die bevoegdheid bestaan er evenwel een aantal uitzonderingen, waarvan de eerste betrekking heeft op "de vaststelling van het minimumbedrag, de toekenningsvoorwaarden en de financiering van het wettelijk gewaarborgd inkomen overeenkomstig de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum" (artikel 5, § 1, II, 2°, a).

De ontworpen regeling behoort tot het beleid inzake maatschappelijk welzijn, en valt derhalve onder de toepassing van artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet.

Wat het wettelijk gewaarborgd inkomen betreft, is de federale overheid bevoegd om maatregelen te nemen die kaderen in de wetgeving tot instelling van het recht op een bestaansminimum. Dit is met name het geval wanneer, zoals te dezen, een tegemoetkoming wordt vastgesteld welke afhankelijk is van het vervullen van de voorwaarden om recht te hebben op het bestaansminimum bedoeld in de wet van 7 augustus 1974.

.../...

De federale overheid kan daarbij voorzien in een supplement ten voordele van een bepaalde categorie van noodlijdenden, zoals te dezen de daklozen (1).

RECHTSGROND.

De macht om de wet van 7 augustus 1974 te wijzigen put de Koning uit artikel 35 van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Die macht is volgens dat artikel evenwel beperkt tot het aanbrengen van de nodige wijzigingen "in het kader van de strijd tegen de armoede". Zoals tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 26 juli 1996 is verduidelijkt, worden "correcties" beoogd, "aan te brengen in het voordeel van de daklozen, de campingbewoners en de jongere bestaansminimumtrekkers" (2).

Artikel 1 van het ontwerp voorziet in sociale correctiemaatregelen ten aanzien van onder meer de daklozen

(1) Zie aldus, i.v.m. artikel 12 van de wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving, waarbij artikel 2 van de wet van 7 augustus 1974 is aangevuld met een paragraaf 4, het advies van de Raad van State van 7 juli 1992, Parl. St., Kamer, 1991-92, nr. 630-1, (37), 42.

(2) Verklaring van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie, verslag Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 1-384/6, p. 74.

en de campingbewoners. Die bepaling blijft zonder twijfel binnen de grenzen van de opdracht aan de Koning. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 26 juli 1996 werden trouwens uitdrukkelijk maatregelen in het vooruitzicht gesteld tot uitbreiding van de installatietegemoetkoming tot "alle daklozen, en dit in tegenstelling tot de huidige regeling, die enkel geldt voor de ex-gedetineerden van de kolonies van Wortel en St.-Hubert" (1).

Wat de overige artikelen van het ontwerp betreft, heeft de gemachtigde van de regering verklaard dat een aantal ervan rechtstreeks te maken hebben met het armoedebeleid. Zij heeft dit als volgt toegelicht :

"De artikelen 2 en 3 van het ontwerp-K.B. strekken ertoe de bevoegde Minister de mogelijkheid te geven beroep aan te tekenen tegen een OCMW of tegen het OCMW en de betrokkene, waar artikel 10, § 1, van de wet van 1974 thans stelt dat de bevoegde Minister beroep kan aantekenen tegen OCMW en betrokkene.

Met de invoering van art. 10, § 1, heeft de wetgever de bevoegde Minister de mogelijkheid gegeven, toe te zien op de verantwoorde uitgave van de overheidsmiddelen of anders gesteld zijn belangen te verdedigen. Het voorziet immers dat de bevoegde Minister een procedure kan inspannen tegen het OCMW en de betrokkene indien hij ervan uitgaat dat onterecht een bestaansminimum werd uitgekeerd.

In de praktijk wordt echter vastgesteld, vooral m.b.t. de daklozen maar ook m.b.t. jongeren, dat sommige OCMW's manifest weigeren de wet toe te passen en aan daklozen of jongeren weigeren het bestaansminimum waarop zij recht hebben uit te keren. In

(1) Verklaring van de Staatssecretaris genoemd in de vorige noot, p. 74.

principe kunnen de betrokkenen daartegen in beroep gaan bij de Arbeidsrechtbank. De bevoegde Minister heeft met de huidige wetsbepalingen geen enkele bevoegdheid om deze moedwillige OCMW's tot de orde te roepen. Door het invoeren in art. 10, § 1, van de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen het OCMW of tegen het OCMW en betrokkene, kan de bevoegde Minister in geval van systematische weigering van bestaansminimum aan sommige bevolkingsgroepen door een OCMW optreden. Dit impliceert wel dat (de Minister) op de hoogte (wordt) gesteld van de door de OCMW's genomen negatieve beslissingen (wat nu niet het geval is, (hij ontvangt) enkel de positieve beslissingen, nl. deze waarin het bestaansminimum wordt toegekend); dat wordt voorzien in artikel 2.

De artikelen 2 en 3 van het ontwerp-K.B. zijn duidelijk verbonden met het armoedebeleid, in die zin dat de bevoegde Minister er wil op kunnen toezien dat maatschappelijk kwetsbare groepen (zoals daklozen en jongeren), de uitkering ontvangen waarop zij krachtens de Belgische wetten recht hebben.

Ook artikel 7 is verbonden met het armoedebeleid. Om de weigering van OCMW's om bestaansminimum aan daklozen uit te betalen te verhelpen, werd binnen de Administratie Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu een mini-register aangelegd. Bedoeling is dat OCMW's aan de Administratie melden wanneer zij een dakloze (met vermelding van de naam) het bestaansminimum toekennen. Indien zich in een ander OCMW een dakloze aanbiedt om het bestaansminimum te ontvangen kan dit tweede OCMW controleren of die dakloze nog geen bestaansminimum ontvangt bij een ander OCMW. Dit om fraude te voorkomen. Dit systeem is precies voor daklozen nodig omdat zij geen domicilie hebben en derhalve niet eenduidig vaststaat welk OCMW bevoegd is. Artikel 7 is bedoeld om ook de inschrijving in het mini-register te doen aanvaarden als een inschrijving in het bevolkingsregister, dit weliswaar louter voor de toekenning van het bestaansminimum.

Ook artikel 11 moet in relatie tot het armoedebeleid gezien worden. Het opleggen aan OCMW's bepaalde gegevens te verstrekken in verband met de toekenning van het bestaansminimum, moet de bevoegde Minister

.../...

toelaten zijn beleid uit te stippelen. Bedoeling is vooral die sociologische gegevens (o.a. redenen/oorzaken voor het aanvragen van het bestaansminimum) te bekomen die thans niet worden verstrekt. Het bekomen van deze gegevens moet de informatieverstrekking inzake wetenschappelijk onderzoek vergemakkelijken".

Uit die verantwoording blijkt dat de artikelen 2, 3, 2°, 7 en 11 van het ontwerp kaderen in de strijd tegen de armoede, en zij derhalve ingepast kunnen worden in de bevoegdheid die aan de Koning is toegekend.

De artikelen 3, 1°, 4, 5, 6, 9 en 10 houden louter legistieke verbeteringen in, of actualiseren bestaande teksten. Strikt genomen kaderen zij niet in het armoedebeleid, en vinden zij dus geen rechtsgrond in de wet van 26 juli 1996. Zij zouden dan ook uit het ontwerp weggelaten moeten worden.

Artikel 8 ten slotte heeft betrekking op de toelage die de Staat verleent aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Vanuit het oogpunt van de Staat moet die bepaling als een besparingsmaatregel beschouwd worden. Het is niet duidelijk in hoeverre die bepaling geacht kan worden te kaderen in het armoedebeleid, meer bepaald in hoeverre zij tot voordeel strekt van de betrokken vreemdelingen. Indien terzake geen sluitende verantwoording gegeven kan worden, moet artikel 8, bij gebreke van rechtsgrond, uit het ontwerp weggelaten worden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.Opschrift.

1. Het is steeds de gewoonte geweest om bijzondere-machtenbesluiten te nummeren. Die gewoonte zou ook moeten worden gevolgd voor de besluiten genomen ter uitvoering van o.m. titel VII van de wet van 26 juli 1996 tot modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels.

Als de bedoelde besluiten worden genummerd, volstaat de loutere vermelding van het nummer en de datum ervan immers om ze met grote zekerheid te kunnen identificeren. Mocht de regering anders te werk gaan, dan zou de volledige vermelding van het opschrift van de besluiten onontbeerlijk zijn om te weten over welk besluit het gaat, wanneer de Koning ze op dezelfde dag heeft ondertekend. Die vrij onpraktische methode zou nodeloos een gevaar voor vergissingen doen ontstaan.

Overigens is de impliciete informatie die de nummering van het besluit inhoudt - namelijk dat het gaat om een tekst die de wet onmiddellijk kan wijzigen maar die zelf later bij wet moet worden bekrachtigd - van groot nut voor de rechtssubjecten, die aldus weten binnen welke grenzen de wettigheid van het dispositief ervan voor de rechtbanken kan worden betwist.

2. In het opschrift van het ontworpen besluit kunnen zonder bezwaar de woorden "houdende maatregelen" en "bij toepassing van artikel 35 van de wet van 26 juli 1996 tot

.../...

modernisering van de sociale zekerheid en tot vrijwaring van de leefbaarheid van de wettelijke pensioenstelsels" worden weggelaten.

Indien artikel 10 in het ontwerp behouden zou blijven (zie opmerking in verband met de rechtsgrond), zou het geformuleerd moeten worden als een wijziging van het Gerechtelijk Wetboek (zie opmerking bij artikel 10). In dat geval zou het opschrift de inhoud van het ontworpen besluit niet volledig dekken.

Aanhef.

1. Het vijfde en het zesde lid van de Franse tekst van de aanhef moeten vervangen worden door één lid, dat overeenstemt met het vijfde lid van de Nederlandse tekst.

2. Men vervange het laatste lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op het advies van de Raad van State, gegeven op 19 november 1996;".

Artikel 1.

In de Nederlandse tekst van het ontworpen artikel 2, § 4, schrijve men "een twaalfde van het jaarlijks bedrag van het bestaansminimum".

.../...

Artikel 3.

Het vigerende artikel 10, § 1, tweede lid, van de wet van 7 augustus 1974 bepaalt dat, indien de Minister of zijn afgevaardigde beroep instelt tegen de beslissing van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, dit beroep gericht wordt tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en tegen de betrokkene. Het ontworpen artikel 10, § 1, tweede lid, bepaalt dat het beroep in het bedoelde geval gericht wordt "hetzij uitsluitend tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, hetzij gezamenlijk tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en de betrokkene".

Zoals de ontworpen bepaling geredigeerd is, kan zij geïnterpreteerd worden in de zin dat de Minister de keuze heeft om de betrokkene al dan niet in het geding voor de arbeidsrechtbank te betrekken. Dit blijkt echter niet te stroken met de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting (zie hiervóór, in verband met de rechtsgrond) kan immers afgeleid worden dat de bedoeling erin bestaat dat de Minister beroep kan instellen, niet enkel tegen een beslissing waarbij het bestaansminimum wordt toegekend (in welk geval het beroep gericht wordt tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn en de betrokkene), maar ook tegen een beslissing waarbij het bestaansminimum geweigerd wordt (in welk geval het beroep, volgens de stellers van het ontwerp, enkel tegen het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn gericht zou moeten worden).

.../...

Die bedoeling dient beter tot uiting te komen. Bovendien is het niet verantwoord aan het onderscheid tussen de aard van de bestreden beslissing gevolgen te hechten ten aanzien van het al dan niet richten van het beroep tegen de betrokkene. Het is immers duidelijk dat deze laatste in alle gevallen in het geding betrokken moet worden, om aldus zijn rechten te kunnen verdedigen.

Artikel 6.

Voor zover deze bepaling niet weggelaten wordt (zie de opmerking in verband met de rechtsgrond), schrijve men : "tussen de woorden «artikel 9, § 3,» en «en artikel 10»".

In de Franse tekst vervange men de woorden "alinéa premier" door "alinéa 1er".

Artikel 7.

Deze bepaling strekt ertoe in artikel 18, § 5, van de wet van 7 augustus 1974 de woorden "in het bevolkingsregister" te vervangen door "in één van de bevolkingsregisters".

Volgens het verslag aan de Koning beoogt die wijziging het mogelijk te maken om rekening te houden, niet enkel met de inschrijving "in het bevolkingsregister", maar ook met de inschrijving, meer bepaald van daklozen, "op een referentieadres". Volgens de door de gemachtigde van de

.../...

regering verstrekte toelichting is het de bedoeling dat rekening gehouden zou kunnen worden met een zogenaamd "mini-register", gehouden door de administratie Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu (zie hiervóór, opmerking in verband met de rechtsgrond).

De twee aldus beschreven doelstellingen stemmen niet met elkaar overeen, zodat het niet mogelijk is de exacte doelstelling van de ontworpen wijziging vast te stellen. Hierover dient, in elk geval in het verslag aan de Koning, de nodige duidelijkheid te worden verschaft.

Wat de door de gemachtigde gegeven toelichting betreft, moet bovendien opgemerkt worden dat de ontworpen wijziging niet bijdraagt tot het door haar beschreven doel. Een door een ministerie gehouden "mini-register" kan immers niet beschouwd worden als "één van de bevolkingsregisters", welke door het college van burgemeester en schepenen van iedere gemeente gehouden worden (artikel 1 van de wet van 19 juli 1991 betreffende de bevolkingsregisters en de identiteitskaarten en tot wijziging van de wet van 8 augustus 1983 tot regeling van een rijksregister van de natuurlijke personen, en artikel 4 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister).

Artikel 8.

Er wordt verwezen naar de opmerking in verband met de rechtsgrond.

.../...

Artikel 10.

Voor zover deze bepaling niet weggelaten wordt (zie de opmerking in verband met de rechtsgrond), moet zij zo geredigeerd worden dat een wijziging wordt aangebracht, niet in artikel 21, § 3, van de wet van 7 augustus 1974, maar in artikel 728 van het Gerechtelijk Wetboek.

Men houde er overigens rekening mee dat artikel 728, sinds de wijziging ervan bij de wet van 7 augustus 1974, nog vervangen is bij de wet van 21 december 1980 en gewijzigd bij de wet van 12 januari 1993. De te wijzigen bepaling is thans artikel 728, § 3, derde lid.

Artikel 11.

Het opleggen van de verplichting om "alle gegevens die nodig zijn voor het opmaken van statistieken" te verstrekken, is niet erg duidelijk.

Als het de bedoeling is dat elk openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn de gegevens mededeelt welke het zelf nodig acht voor het opmaken van algemene statistieken, zou dit best met zoveel woorden bepaald worden. Het lijkt echter weinig waarschijnlijk dat dit de bedoeling is van de stellers van het ontwerp.

Als het de bedoeling is dat elk openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn de gegevens mededeelt die het ministerie nodig acht voor het opmaken van algemene statistieken, zou bepaald kunnen worden dat de Koning gemachtigd is die gegevens te bepalen.

.../...

In het ontworpen artikel 22bis zou ook een bepaling opgenomen kunnen worden waarbij de Koning gemachtigd wordt de wijze van mededeling van de gegevens te regelen.

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, remplacé par la loi du 4 août 1996, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"par le fait que l'accord fédéral de gouvernement stipule explicitement que les efforts déployés en vue de la lutte contre la pauvreté doivent être augmentés et que le problème des sans-abri est très pressant surtout pendant l'hiver, et que cet arrêté doit entrer en vigueur le 1er janvier 1997, et que pour cette date : d'une part les préparations nécessaires, telles que l'adaptation du programme informatique visant l'application de la mesure doivent encore faites et d'autre part, le fait que les CPAS et les personnes directement concernées doivent également encore être informés".

*

* *

Compte tenu du bref délai qui lui est imparti pour émettre son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à faire les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET.

Sur la base de l'article 35 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, apporter les modifications nécessaires à la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.

Le projet tend à modifier sur plusieurs points la loi du 7 août 1974.

La modification la plus fondamentale concerne le supplément au minimum de moyens d'existence pour les bénéficiaires occupant un logement après avoir été des sans-abri ou avoir résidé dans une résidence de loisir ou de plein air ou un camping-caravaning.

FORMALITES PREALABLES.

Sur la base de l'article 5 de l'arrêté royal du 16 novembre 1994 relatif au contrôle administratif et budgétaire, le projet aurait dû être soumis à l'accord du Ministre qui a le budget dans ses attributions.

Selon le délégué du gouvernement, l'accord budgétaire formel n'a pas encore été obtenu.

.../...

Le présent avis est, dès lors, émis sous la réserve expresse que l'accord soit donné.

COMPETENCE.

Selon l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique d'aide sociale relève en principe de la compétence des communautés. Il existe cependant à cette compétence une série d'exceptions, dont la première est relative à "la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et de financement du revenu légalement garanti conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence" (article 5, § 1er, II, 2°, a).

Les règles en projet entrent dans la politique d'aide sociale et tombent donc sous l'application de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale.

En ce qui concerne le revenu légalement garanti, l'autorité fédérale est compétente pour prendre des mesures s'inscrivant dans le cadre de la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence. Tel est notamment le cas lorsque, comme en l'espèce, il est fixé une allocation qui est tributaire de l'accomplissement des conditions donnant droit au minimum de moyens d'existence, visé par la loi du 7 août 1974.

Dans ce contexte, l'autorité fédérale peut prévoir un supplément en faveur d'une catégorie déterminée de

.../...

nécessiteux, notamment, comme c'est le cas en l'occurrence, les sans-abri (1).

FONDEMENT LEGAL.

Le Roi tient le pouvoir de modifier la loi du 7 août 1974 de l'article 35 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

Toutefois, selon cet article, ce pouvoir se limite à apporter les modifications nécessaires "dans le cadre de la lutte contre la pauvreté". Ainsi qu'il a été précisé au cours des travaux parlementaires de la loi du 26 juillet 1996, l'article 35 "tend à apporter des modifications en faveur des sans-abri, des résidents permanents dans les campings et des jeunes minimexés" (2).

L'article 1er du projet prévoit des mesures de correction sociale à l'égard, entre autres, des sans-abri et des résidents permanents dans les campings. Il est hors de

(1) Voir en ce sens, en ce qui concerne l'article 12 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, qui a complété l'article 2 de la loi du 7 août 1974 par un paragraphe 4, l'avis du Conseil d'Etat du 7 juillet 1992, Doc. parl., Chambre, 1991-92, n° 630-1, (37), 42.

(2) Déclaration du Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale, rapport de la commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 1-384/6, p. 74.

doute que cette disposition reste dans les limites de la mission dévolue au Roi. Lors des travaux préparatoires de la loi du 26 juillet 1996, des mesures ont d'ailleurs été expressément annoncées afin d'étendre l'allocation d'installation à "tous les sans-abri, car la réglementation actuelle n'est applicable qu'aux anciens détenus des colonies de Wortel et de St-Hubert" (1).

En ce qui concerne les autres articles du projet, la déléguée du gouvernement a déclaré que plusieurs de ces articles se rapportent directement à la politique de lutte contre la pauvreté. Elle a fourni à ce sujet les précisions suivantes :

"De artikelen 2 en 3 van het ontwerp-K.B. strekken ertoe de bevoegde Minister de mogelijkheid te geven beroep aan te tekenen tegen een OCMW of tegen het OCMW en de betrokkene, waar artikel 10, § 1, van de wet van 1974 thans stelt dat de bevoegde Minister beroep kan aantekenen tegen OCMW en betrokkene.

Met de invoering van art. 10, § 1, heeft de wetgever de bevoegde Minister de mogelijkheid gegeven, toe te zien op de verantwoorde uitgave van de overheidsmiddelen of anders gesteld zijn belangen te verdedigen. Het voorziet immers dat de bevoegde Minister een procedure kan inspannen tegen het OCMW en de betrokkene indien hij ervan uitgaat dat onterecht een bestaansminimum werd uitgekeerd.

In de praktijk wordt echter vastgesteld, vooral m.b.t. de daklozen maar ook m.b.t. jongeren, dat sommige OCMW's manifest weigeren de wet toe te passen en aan daklozen of jongeren weigeren het bestaansminimum waarop zij recht hebben uit te keren. In

(1) Déclaration du Secrétaire d'Etat mentionné dans la note précédente, p. 74.

principe kunnen de betrokkenen daartegen in beroep gaan bij de Arbeidsrechtbank. De bevoegde Minister heeft met de huidige wetsbepalingen geen enkele bevoegdheid om deze moedwillige OCMW's tot de orde te roepen. Door het invoeren in art. 10, § 1, van de mogelijkheid om beroep in te stellen tegen het OCMW of tegen het OCMW en betrokkene, kan de bevoegde Minister in geval van systematische weigering van bestaansminimum aan sommige bevolkingsgroepen door een OCMW optreden. Dit impliceert wel dat (de Minister) op de hoogte (wordt) gesteld van de door de OCMW's genomen negatieve beslissingen (wat nu niet het geval is, (hij ontvangt) enkel de positieve beslissingen, nl. deze waarin het bestaansminimum wordt toegekend); dat wordt voorzien in artikel 2.

De artikelen 2 en 3 van het ontwerp-K.B. zijn duidelijk verbonden met het armoedebelaid, in die zin dat de bevoegde Minister er wil op kunnen toezien dat maatschappelijk kwetsbare groepen (zoals daklozen en jongeren), de uitkering ontvangen waarop zij krachtens de Belgische wetten recht hebben.

Ook artikel 7 is verbonden met het armoedebelaid. Om de weigering van OCMW's om bestaansminimum aan daklozen uit te betalen te verhelpen, werd binnen de Administratie Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu een mini-register aangelegd. Bedoeling is dat OCMW's aan de Administratie melden wanneer zij een dakloze (met vermelding van de naam) het bestaansminimum toekennen. Indien zich in een ander OCMW een dakloze aanbiedt om het bestaansminimum te ontvangen kan dit tweede OCMW controleren of die dakloze nog geen bestaansminimum ontvangt bij een ander OCMW. Dit om fraude te voorkomen. Dit systeem is precies voor daklozen nodig omdat zij geen domicilie hebben en derhalve niet eenduidig vaststaat welk OCMW bevoegd is. Artikel 7 is bedoeld om ook de inschrijving in het mini-register te doen aanvaarden als een inschrijving in het bevolkingsregister, dit weliswaar louter voor de toekenning van het bestaansminimum.

Ook artikel 11 moet in relatie tot het armoedebelaid gezien worden. Het opleggen aan OCMW's bepaalde gegevens te verstrekken in verband met de toekenning van het bestaansminimum, moet de bevoegde Minister

.../...

toelaten zijn beleid uit te stippelen. Bedoeling is vooral die sociologische gegevens (o.a. redenen/oorzaken voor het aanvragen van het bestaans-minimum) te bekomen die thans niet worden verstrekt. Het bekomen van deze gegevens moet de informatieverstrekking inzake wetenschappelijk onderzoek vergemakkelijken".

Il appert de cette justification que les articles 2, 3, 2°, 7 et 11 du projet entrent dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et qu'ils peuvent donc s'inscrire dans le pouvoir attribué au Roi.

Les articles 3, 1°, 4, 5, 6, 9 et 10 comportent des corrections d'ordre purement légistique à des textes existants, ou actualisent ces textes. Ils ne s'inscrivent pas, strictement parlant, dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et ne tiennent donc pas leur fondement légal de la loi du 26 juillet 1996. Il conviendrait, dès lors, de les omettre du projet.

L'article 8, enfin, a trait à la subvention accordée par l'Etat aux centres publics d'aide sociale. Du point de vue de l'Etat, cette disposition doit être considérée comme une mesure d'économie. L'on n'aperçoit pas dans quelle mesure cette disposition peut être réputée se concilier avec la politique de lutte contre la pauvreté, ni, plus particulièrement, dans quelle mesure elle serait à l'avantage des étrangers concernés. Si aucune justification cohérente ne peut être donnée à ce sujet, il conviendrait, faute de fondement légal, d'omettre l'article 8 du projet.

.../...

EXAMEN DU TEXTE.Intitulé.

1. L'usage qui a été régulièrement suivi de numérotter les arrêtés de pouvoirs spéciaux, mérite d'être appliqué aux arrêtés pris en exécution notamment du titre VII de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions.

En effet, par la numérotation continue des arrêtés, la simple mention de leur numéro et de leur date permet de les identifier avec une grande sûreté. Si le gouvernement s'abstenait de procéder de la sorte, la reproduction complète de l'intitulé des arrêtés serait indispensable pour différencier ceux-ci, lorsqu'ils seront signés à une date identique par le Roi. Ce système, peu pratique, créerait inutilement un risque d'erreur.

Au demeurant, l'information implicite que fournit la numérotation de l'arrêté - à savoir qu'il s'agit d'un texte apte à modifier immédiatement la loi et promis à une confirmation législative prochaine - est d'une grande utilité pour les justiciables, avertis ainsi des limites dans lesquelles la légalité du dispositif peut être contestée devant les juridictions.

2. Dans l'intitulé de l'arrêté en projet, rien ne s'oppose à ce que les mots "portant des mesures" et "en

.../...

application de l'article 35 de la loi du 26 juillet 1996 portant modernisation de la sécurité sociale et assurant la viabilité des régimes légaux des pensions" soient omis.

Si l'article 10 était maintenu au projet (voir l'observation relative au fondement légal), il y aurait lieu de le formuler comme une modification du Code judiciaire (voir l'observation relative à l'article 10). Dans cette hypothèse, l'intitulé ne couvrirait pas complètement la teneur de l'arrêté en projet.

Préambule.

1. Il conviendrait de remplacer les cinquième et sixième alinéas du texte français du préambule par un seul alinéa, correspondant au cinquième alinéa du texte néerlandais.

2. Il y aurait lieu de remplacer le dernier alinéa du préambule comme suit :

"Vu l'avis du Conseil d'Etat, donné le 19 novembre 1996;".

Article 1er.

Dans le texte néerlandais de l'article 2, § 4, en projet, il conviendrait d'écrire "een twaalfde van het jaarlijks bedrag van het bestaansminimum".

.../...

Article 3.

L'article 10, § 1er, alinéa 2, en vigueur, de la loi du 7 août 1974 dispose que, si le Ministre ou son représentant interjette appel de la décision d'un centre public d'aide sociale, ce recours est dirigé contre le centre public d'aide sociale et contre l'intéressé. L'article 10, § 1er, alinéa 2, en projet dispose que, dans le cas visé, le recours est dirigé "soit uniquement contre le centre public d'aide sociale, soit conjointement contre le centre public d'aide sociale et contre l'intéressé".

Rédigée en ces termes, la disposition en projet peut être interprétée en ce sens que le Ministre a le choix d'appeler ou non l'intéressé dans l'instance devant le tribunal du travail. Telle semble toutefois ne pas être l'intention des auteurs du projet. En effet, il peut être inféré des précisions fournies par la déléguée (voir ci-dessus, en ce qui concerne le fondement légal) que le texte en projet vise à permettre au Ministre d'interjeter appel, non seulement contre une décision accordant le minimum de moyens d'existence (cas dans lequel le recours est dirigé contre le centre public d'aide sociale et contre l'intéressé), mais aussi contre une décision refusant le minimum de moyens d'existence (cas dans lequel, selon les auteurs du projet, le recours ne devrait être dirigé que contre le centre public d'aide sociale).

Cette intention devrait mieux ressortir du texte. Au surplus, il ne se justifie pas que la distinction faite selon la nature de la décision attaquée influe sur la

.../...

question de savoir si le recours sera ou non dirigé contre l'intéressé. Il est clair, en effet, qu'il faudra dans tous les cas appeler ce dernier à l'instance, afin qu'il puisse ainsi défendre ses droits.

Article 6.

Pour autant que cette disposition ne soit pas omise (voir les observations relatives au fondement légal), il y aurait lieu d'écrire : "entre les mots «l'article 9, § 3,» et «et l'article 10»".

Dans le texte français, les mots "alinéa premier" devraient être remplacés par "alinéa 1er".

Article 7.

Cette disposition tend à remplacer, à l'article 18, § 5, de la loi du 7 août 1974, les mots "au registre" par les mots "dans un des registres".

Selon le rapport au Roi, cette modification vise à permettre de tenir compte, non seulement de l'inscription dans un registre de population, mais aussi de l'inscription, plus particulièrement de sans-abri, à une "adresse de référence". Selon les précisions fournies par la déléguée du gouvernement, l'intention est de pouvoir tenir compte d'un "mini-registre", tenu par l'administration des Affaires

.../...

sociales, de la Santé publique et de l'Environnement (voir ci-dessus, l'observation relative au fondement légal).

Les deux objectifs ainsi décrits ne concordent pas, de sorte qu'il est impossible de déterminer l'objectif exact de la modification projetée. A ce sujet, il conviendra, en tout état de cause, d'apporter la clarté requise dans le rapport au Roi.

En ce qui concerne les précisions fournies par la déléguée, il y a lieu d'observer, en outre, que la modification projetée ne contribue pas à l'objectif qu'elle a défini. En effet, un "mini-registre" tenu par un ministère ne peut être considéré comme l'"un des registres (de population)" qui sont tenus par le collège des bourgmestre et échevins de chaque commune (article 1er de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, et article 4 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers).

Article 8.

L'on voudra bien se référer à l'observation relative au fondement légal.

.../...

Article 10.

Pour autant que cette disposition ne soit pas omise (voir l'observation relative au fondement légal), il conviendrait de la rédiger de manière à ce qu'une modification soit apportée, non à l'article 21, § 3, de la loi du 7 août 1974, mais à l'article 728 du Code judiciaire.

Il y aurait d'ailleurs lieu de tenir compte de ce que cet article 728, depuis sa modification par la loi du 7 août 1974, a encore été remplacé par la loi du 21 décembre 1980 et modifié par la loi du 12 janvier 1993. La disposition à modifier est actuellement l'article 728, § 3, alinéa 3.

Article 11.

L'obligation de fournir "toutes les données nécessaires en vue d'établir des statistiques" manque de clarté.

Si l'intention est que chaque centre public d'aide sociale communique les données qu'il juge lui-même nécessaires en vue d'établir des statistiques générales, il serait préférable de le disposer en autant de mots. Toutefois, il semble peu probable que telle soit l'intention des auteurs du projet.

Si l'intention est que chaque centre public d'aide sociale communique les données que le ministère juge

.../...

nécessaires en vue d'établir des statistiques générales, il pourrait être prévu d'autoriser le Roi à déterminer ces données.

A l'article 22bis en projet, on pourrait également inclure une disposition autorisant le Roi à régler le mode de communication des données.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren : W. DEROOVER,
Messieurs :

kamervoorzitter,
président de chambre,

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw : Y. MERCHIERS,
Madame :
de Heer : H. COUSY,
Monsieur :

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

Mevrouw : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditor. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. L. VERMEIRE, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par Mme R. THIELEMANS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. L. VERMEIRE, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.