

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 27 januari 1997 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 "tot uitvoering van artikel 60, § 1, vierde lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", heeft op 30 januari 1997 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale, le 27 janvier 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "pris en exécution de l'article 60, § 1er, quatrième alinéa, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale", a donné le 30 janvier 1997 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 opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval luidt die motivering als volgt :

"Dit verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door het feit dat dringend uitvoering moet gegeven worden aan de bepaling van artikel 60, § 1, vierde lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ingevoegd door artikel 67 van de wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Dit artikel 67 is in werking getreden de tiende dag na die van de bekendmaking van het koninklijk besluit van 12 september 1996 in het Belgisch Staatsblad van 31 december 1996 (Ed. 3)".

*

*

*

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

*

*

*

.../...

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG.

Zoals vóór de vervanging van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 4 augustus 1996, kan de mededeling van het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen slechts gevraagd worden "in spoedeisende gevallen die in de aanvraag met bijzondere redenen worden omkleed" (artikel 84, eerste lid, 2°). Thans voegt de wet hieraan toe dat, in een dergelijk geval, "de motivering die in de aanvraag wordt opgegeven, overgenomen(wordt) in de aanhef van de verordening" (zelfde bepaling).

Het laatstgenoemde vereiste is door de wetgever opgelegd om mogelijke misbruiken te voorkomen. Een overheid die de hoogdringendheid ten onrechte inroept om binnen drie dagen een advies te verkrijgen, loopt het risico haar besluit wegens een ontoereikende motivering vernietigd te zien door de Raad van State, afdeling administratie (1).

In de uitoefening van haar preventieve controle op de wettigheid van de haar voorgelegde ontwerpen van verordening, dient ook de afdeling wetgeving de ingeroepen hoogdringendheid te beoordelen. Als die afdeling van oordeel zou zijn dat het beroep op de spoedprocedure niet regelmatig gemotiveerd of niet wettelijk verantwoord is, zou

(1) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-1, pp. 14-15; verslag namens de Senaatscommissie, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 321-6, p. 24.

zij een gebrek vaststellen dat de adviesaanvragende overheid onmogelijk nog kan verhelpen, gelet op de verplichting om de opgegeven motivering zonder meer in de aanhef van de ontworpen verordening op te nemen. Een dergelijke vaststelling zou een verder onderzoek van het ontwerp dan ook volstrekt overbodig maken.

Hieruit volgt dat de behoorlijke motivering van de hoogdringendheid een voorwaarde is voor de ontvankelijkheid van de adviesaanvraag.

Te dezen wordt de dringende noodzakelijkheid verantwoord met een verwijzing naar de inwerkingtreding op 10 januari 1997 van artikel 60, § 1, vierde lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ingevoegd bij de wet van 15 juli 1996. Deze motivering wekt de indruk dat de hoogdringendheid voortvloeit uit het loutere feit dat de bepaling waarvan de uitvoering beoogd wordt, in werking getreden is.

Een nader onderzoek van artikel 60, § 1, vierde lid, leidt evenwel tot een beter inzicht in de bedoeling van de stellers van het ontwerp. Luidens deze bepaling kan het steunverlenende OCMW van de administratieve verblijfplaats van de asielzoeker het OCMW van de gemeente waar de asielzoeker werkelijk verblijft, verzoeken een sociaal onderzoek uit te voeren, dat moet voldoen aan door de Koning te bepalen minimale voorwaarden en tegen een door de Koning te bepalen tarief. Het verslag over dit sociaal onderzoek, dat eveneens aan door de Koning te bepalen minimale voorwaarden

.../...

moet voldoen, dient binnen een door de Koning vast te stellen termijn overgemaakt te worden aan het verzoekende steunverlenende OCMW.

Uit de voornoemde bepaling blijkt aldus dat, opdat zij in de praktijk werkzaam zal zijn, eerst alle maatregelen die de uitvoering ervan mogelijk moeten maken door de Koning genomen moeten zijn.

In dat licht bekeken, komt de aangevoerde hoogdringendheid, ondanks de gebrekkige formulering, als verantwoord voor, en is de adviesaanvraag derhalve ontvankelijk.

ALGEMENE OPMERKING.

De bepalingen die voorkomen in de artikelen 1, 2 en 3 zouden op een meer logische manier gestructureerd kunnen worden.

Zo zou artikel 1 beter de bepalingen bevatten in verband met het verzoek tot het uitvoeren van een sociaal onderzoek, welke thans voorkomen in artikel 1, eerste volzin (1), en in artikel 2.

Artikel 2 zou vervolgens de minimale vereisten moeten vaststellen waaraan dat sociaal onderzoek dient te beantwoorden. Die bepalingen komen thans voor in artikel 1, derde volzin.

(1) Zie echter, in verband met het laatste zinsdeel, de opmerking bij artikel 1.

Ten slotte zouden dan in artikel 3 de minimale vereisten bepaald kunnen worden in verband met het verslag dat volgt op het sociaal onderzoek (1), alsmede in verband met de modaliteiten en de termijn van overzending van dat verslag aan het OCMW van de administratieve verblijfplaats van de asielzoeker. Een aantal van die bepalingen zijn thans reeds terug te vinden in artikel 3.

Gelet op de korte termijn welke haar voor het geven van haar advies wordt toegemeten, is het de afdeling wetgeving niet mogelijk om terzake zelf een tekstvoorstel te doen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST.

Aanhef.

1. In het eerste lid volstaat het te verwijzen naar de wet van 15 juli 1996 zonder de vermelding van het opschrift van deze wet. Men late bijgevolg het zinsdeel weg na de woorden "ingevoegd bij de wet van 15 juli 1996".

2. In de Franse tekst van het eerste lid schrijve men "... d'aide sociale, notamment l'article 60, § 1er, alinéa 4, inséré ...".

(1) Dit zou kunnen gebeuren door een verwijzing naar het formulier gevoegd als bijlage bij het ontworpen besluit.

Artikel 1.

Het is volgens de gemachtigde ambtenaar de bedoeling om het OCMW van de administratieve verblijfplaats van de asielzoeker op te dragen de datum te bepalen waarop de asielzoeker zich voor het OCMW van zijn werkelijke verblijfplaats moet aanbieden en de asielzoeker van die datum op de hoogte te brengen. Die bedoeling blijkt niet voldoende uit artikel 1 van het ontwerp.

Artikel 3.

1. Volgens dit artikel moet het verslag van het sociaal onderzoek worden gezonden naar het bevoegd OCMW "binnen de 10 werkdagen na de datum waarop de asielzoeker zich heeft aangeboden bij het openbaar centrum van de werkelijke verblijfplaats".

Zoals die bepaling geredigeerd is, begint de bedoelde termijn pas te lopen zodra de asielzoeker zich effectief aangeboden heeft. Aldus wekt die bepaling de indruk dat het OCMW van de werkelijke verblijfplaats geen stappen hoeft te ondernemen, en met name geen huisbezoek hoeft te verrichten en geen verslag hoeft op te stellen, als de betrokken asielzoeker zich niet is komen aanbieden op de dag die door het OCMW van de administratieve verblijfplaats bepaald is.

Andere bepalingen van het ontwerp en van de bijlage wekken echter de indruk dat, als de asielzoeker zich niet is

.../...

komen aanbieden, het OCMW van de werkelijke verblijfplaats toch een huisbezoek moet verrichten en een verslag moet opstellen (zie artikel 4, eerste lid, tweede en derde streepje, alsmede de bijlage, inzonderheid de vermelding "persoon daagde niet op" onder punt 1).

Het zou wenselijk zijn dat in het ontwerp uitdrukkelijk rekening wordt gehouden met de hypothese dat de asielzoeker zich niet op de vastgestelde dag aanbiedt. Er zou bepaald moeten worden wat in zulk geval van het OCMW van de werkelijke verblijfplaats verwacht wordt en, in voorkomend geval, binnen welke termijn dit OCMW zijn verslag dan moet mededelen aan het OCMW van de administratieve verblijfplaats.

2. Artikel 3 van het ontwerp bevestigt een principe van artikel 28, § 2, eerste lid, van de organieke wet van 8 juli 1976, met name dat de briefwisseling van het OCMW ondertekend wordt door de voorzitter (en door de secretaris).

Die bepaling is aan te merken als een organieke regel waarvoor luidens artikel 5, § 1, II, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, de gemeenschappen bevoegd zijn. Het komt de Koning niet toe een regel, waarvoor hij niet bevoegd is, te bevestigen op een wijze die de indruk wekt dat het een eigen regel betreft. Hoogstens zou de bevestiging kunnen worden aanvaard onder uitdrukkelijke verwijzing naar de betreffende organieke regel.

.../...

Men late derhalve de woorden "toedoen van de voorzitter van" weg.

Artikel 4.

1. In de veronderstelling dat een verslag opgesteld moet worden, ook al heeft de asielzoeker zich niet aangemeld (zie opmerking 1 bij artikel 3), zou in het eerste lid duidelijker gesteld moeten worden of in zulk geval een vergoeding verschuldigd is, en zo ja, ten belope van welk bedrag.

Voorts is het onderscheid tussen "per verslag" (eerste lid, eerste streepje) en "per dossier" (eerste lid, tweede en derde streepje) niet heel duidelijk. De Raad van State vraagt zich af of het niet beter zou zijn telkens de uitdrukking "per sociaal onderzoek" te gebruiken.

2. De overgangsbepaling van het tweede lid laat in het midden of het enkel gaat om onderzoeken die worden aangevraagd vanaf de datum van inwerkingtreding van het besluit, dan wel ook om onderzoeken die reeds werden aangevraagd vóór de inwerkingtreding van het besluit maar die pas erna worden uitgevoerd. Dit zou moeten verduidelijkt worden.

Om wetgevingstechnische redenen dient de bepaling van dit lid voorts omgevormd te worden tot een tweede lid van artikel 6.

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, cette motivation est la suivante :

"Dit verzoek om spoedbehandeling wordt gemotiveerd door het feit dat dringend uitvoering moet gegeven worden aan de bepaling van artikel 60, § 1, vierde lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, ingevoegd door artikel 67 van de wet van 15 juli 1996 tot wijziging van de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen en van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. Dit artikel 67 is in werking getreden de tiende dag na die van de bekendmaking van het koninklijk besluit van 12 september 1996 in het Belgisch Staatsblad van 31 december 1996 (Ed. 3)".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui a été imparti pour rendre son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations qui suivent.

*

* *

.../...

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS.

De même qu'avant le remplacement de l'article 84 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat par la loi du 4 août 1996, la communication de l'avis de la section de législation ne peut être demandée dans un délai ne dépassant pas trois jours que "en cas d'urgence spécialement motivée dans la demande" (article 84, alinéa 1er, 2°). A l'heure actuelle, la loi ajoute qu'en pareil cas, "la motivation figurant dans la demande sera reproduite dans le préambule de l'acte réglementaire" (même disposition).

Cette dernière exigence a été imposée par le législateur afin de prévenir des abus éventuels. L'autorité qui invoque à tort l'urgence pour obtenir un avis dans les trois jours court le risque de voir annuler son arrêté par le Conseil d'Etat, section d'administration, pour insuffisance de motifs (1).

Dans l'exercice de son contrôle préventif de la légalité des projets de règlement qui lui sont soumis, il appartient également à la section de législation d'apprécier les motifs invoqués pour justifier l'urgence. Si cette section devait être d'avis que le recours à la procédure d'urgence n'est pas motivé de manière régulière ou n'est pas justifié conformément à la loi, elle constaterait un vice

(1) Exposé des motifs accompagnant le projet qui a abouti à la loi du 4 août 1996, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-1, pp. 14-15; rapport fait au nom de la Commission du Sénat, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 321-6, p. 24.

auquel l'autorité qui demande l'avis ne peut plus remédier, compte tenu de l'obligation de reproduire purement et simplement la motivation indiquée dans le préambule du règlement en projet. Pareille constatation rendrait dès lors parfaitement inutile un examen plus approfondi du projet.

Il s'ensuit que la motivation correcte de la demande d'urgence constitue une condition de recevabilité de la demande d'avis.

En l'occurrence, l'urgence est justifiée par une référence à l'entrée en vigueur, le 10 janvier 1997, de l'article 60, § 1er, alinéa 4, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, inséré par la loi du 15 juillet 1996. Cette motivation donne à penser que l'urgence résulte du simple fait de l'entrée en vigueur de la disposition dont l'exécution est envisagée.

Une analyse plus approfondie de l'article 60, § 1er, alinéa 4, permet toutefois de mieux cerner l'intention des auteurs du projet. Selon cette disposition, le CPAS secourant du lieu de résidence administrative du demandeur d'asile peut demander au CPAS de la commune où le demandeur d'asile réside effectivement, d'effectuer une enquête sociale répondant aux conditions minimales et suivant le tarif déterminés par le Roi. Le rapport sur cette enquête sociale, qui doit également répondre aux conditions minimales déterminées par le Roi, doit être transmis au CPAS secourant demandeur dans un délai fixé par le Roi.

.../...

Il ressort par conséquent de la disposition susvisée que, pour être effective dans la pratique, il faut tout d'abord que le Roi prenne toutes les mesures nécessaires à son exécution.

Vue sous cet angle, l'urgence invoquée se justifie, encore que sa motivation soit déficiente, et la demande d'avis est dès lors recevable.

OBSERVATION GENERALE.

Les dispositions figurant aux articles 1er, 2 et 3 pourraient être structurées de façon plus logique.

L'article 1er, ainsi, gagnerait à réunir les dispositions relatives à la demande d'enquête sociale, qui figurent à présent à l'article 1er, première phrase (1), et à l'article 2.

L'article 2 devrait ensuite fixer les conditions minimales auxquelles doit répondre cette enquête sociale. Ces dispositions figurent à présent à l'article 1er, troisième phrase.

(1) Voir à propos du dernier membre de phrase, l'observation sous l'article 1er.

Enfin, l'article 3 déterminerait les conditions minimales relatives au rapport qui suit l'enquête sociale (1), ainsi qu'aux modalités et au délai de communication de ce rapport au CPAS du lieu de résidence administrative du demandeur d'asile. Certaines de ces dispositions se retrouvent déjà actuellement à l'article 3.

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, la section de législation n'est pas en mesure de faire elle-même une proposition de texte à ce propos.

EXAMEN DU TEXTE.

Préambule.

1. Au premier alinéa, il suffit de faire référence à la loi du 15 juillet 1996 sans mentionner son intitulé. On omettra par conséquent le membre de phrase qui suit les mots "inséré par la loi du 15 juillet 1996".

2. Dans le texte français du premier alinéa, on écrira : "... d'aide sociale, notamment l'article 60, § 1er, alinéa 4, inséré ...".

(1) Cela pourrait se faire au moyen d'une référence au formulaire annexé à l'arrêté en projet.

Article 1er.

Selon le fonctionnaire délégué, l'intention est de charger le CPAS du lieu de résidence administrative du demandeur d'asile de fixer la date à laquelle celui-ci doit se présenter au CPAS de son lieu de résidence effective et d'avertir le demandeur d'asile de cette date. Cette intention ne ressort pas à suffisance de l'article 1er.

Article 3.

1. Selon cet article, le rapport de l'enquête sociale doit être envoyé au CPAS compétent "dans les 10 jours ouvrables à compter de la date à laquelle le demandeur d'asile s'est présenté au centre public d'aide sociale du lieu de résidence effective".

Suivant la rédaction de cette disposition, le délai visé ne prend cours qu'à partir du moment où le demandeur d'asile s'est effectivement présenté. Cette disposition porte ainsi à croire que le CPAS du lieu de résidence effective n'est pas tenu d'entreprendre des démarches, notamment ne doit pas effectuer de visite à domicile ni rédiger de rapport, si le demandeur d'asile concerné ne s'est pas présenté au jour convenu par le CPAS du lieu de résidence administrative.

D'autres dispositions du projet et de l'annexe, cependant, font penser que si le demandeur d'asile ne s'est pas présenté, le CPAS du lieu de résidence effective doit

.../...

néanmoins effectuer une visite à domicile et rédiger un rapport (voir l'article 4, alinéa 1er, deuxième et troisième tirets, ainsi que l'annexe, notamment la mention "la personne ne s'est pas présentée" au point 1).

Il serait souhaitable de tenir compte, dans le projet, de l'hypothèse où le demandeur d'asile ne se présente pas à la date prévue. Il y aurait lieu de prévoir ce que le CPAS du lieu de résidence effective sera appelé à faire dans ce cas et, le cas échéant, de fixer le délai dans lequel ce CPAS doit communiquer son rapport au CPAS du lieu de résidence administrative.

2. L'article 3 du projet confirme un principe énoncé par l'article 28, § 2, alinéa 1er, de la loi organique du 8 juillet 1976, à savoir que la correspondance du CPAS est signée par le président (et par le secrétaire).

Cette disposition doit être regardée comme une règle organique qui relève des communautés en vertu de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il n'appartient pas au Roi de confirmer une règle, qui ne ressortit pas à sa compétence, d'une manière qui donne à penser qu'il s'agit d'une règle que lui-même aurait prise. L'on pourrait tout au plus admettre la confirmation au moyen d'une référence expresse à la règle organique concernée.

.../...

On omettra par conséquent les mots "à l'intervention du président du" et on écrira : "est communiqué par le centre ...".

Article 4.

1. Dans l'hypothèse où un rapport doit être rédigé, même si le demandeur d'asile ne s'est pas présenté (voir observation n° 1 sous l'article 3), il y aurait lieu de préciser à l'alinéa 1er si une rétribution est due et, dans l'affirmative, quel est son montant.

En outre, la distinction "par rapport" (alinéa 1er, premier tiret) et "par dossier" (alinéa 1er, deuxième et troisième tirets) n'est pas parfaitement claire. Le Conseil d'Etat se demande s'il ne vaudrait pas mieux utiliser chaque fois l'expression "par enquête sociale".

2. La disposition transitoire à l'alinéa 2 laisse incertaine la question de savoir s'il s'agit d'enquêtes qui sont demandées à partir de la date d'entrée en vigueur, ou s'il s'agit aussi d'enquêtes qui ont déjà été demandées avant cette entrée en vigueur mais qui ne sont effectuées qu'après cette date. Il y aurait lieu de le préciser.

Pour des motifs de légistique, la disposition énoncée par cet alinéa devrait de surcroît figurer à l'article 6, sous la forme d'un alinéa 2.

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 : F. LIEVENS,
Madame :

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. L. HELLIN.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. P. SOURBRON, adjunct-referendaris.

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

Le rapport a été présenté par M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. P. SOURBRON, référendaire adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.