

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 februari 1997 door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van wet "tot wijziging van artikel 18 van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum en van artikel 19 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn", heeft op 13 mei 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, huitième chambre, saisi par le Président de la Chambre des représentants, le 27 février 1997, d'une demande d'avis sur un projet de loi "modifiant l'article 18 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence et l'article 19 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale", a donné le 13 mai 1997 l'avis suivant :

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe in de wetten van 7 augustus 1974 (bestaansminimum) en 2 april 1965 (aanwijzing van het bevoegd openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn, hierna O.C.M.W.) telkens een bepaling in te voegen, waardoor ten aanzien van een O.C.M.W. dat zich blijkens een rechterlijke uitspraak ten onrechte onbevoegd heeft verklaard om het bestaansminimum of andere steun toe te kennen, een financiële sanctie opgelegd kan worden. Die sanctie bestaat erin dat, in de gevallen waarin het O.C.M.W. de verleende steun kan verhalen op de Staat, de federale overheid de terugbetaling ervan kan weigeren of verminderen.

In de toelichting bij het oorspronkelijk in de Senaat ingediende wetsvoorstel wordt de ontworpen regeling als volgt verantwoord :

"Spijts (bepaalde maatregelen ingevoerd bij de wet van 12 januari 1993 houdende een urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving), moet vastgesteld worden dat sommige O.C.M.W.'s nog steeds hun verantwoordelijkheid t.a.v. de daklozen ontwijken door een persoon die noch een adres, noch een domicilie heeft in de gemeente waar hij gewoonlijk verblijft, van de noodzakelijke hulpverlening uit te sluiten. Dergelijke onwettige praktijken zijn onduldbaar en vereisen bijkomende maatregelen om het lot van deze kansarmen daadwerkelijk te verbeteren.

Naast het bijhouden van een register voor daklozen ..., kan gedacht worden aan maatregelen met directe financiële repercussies ten aanzien van die O.C.M.W.'s die moedwillig hun wettelijke opdracht

.../...

negeren door zich ten onrechte onbevoegd te verklaren t.a.v. dakloze personen" (1).

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID

1. Artikel 2 van het ontwerp strekt tot de wijziging van de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum.

Krachtens 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 dat beginsel is echter een uitzondering gemaakt voor "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).

Uit de aangehaalde bepaling blijkt dat de volledige regeling van het recht op een bestaansminimum is blijven behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid.

Artikel 7 van de genoemde wet van 7 augustus 1974 bepaalt het voor de toekenning van het bestaansminimum bevoegde O.C.M.W. door te verwijzen naar de "wetgeving op de openbare onderstand", d.w.z. naar de wet van 2 april 1965

(1) Wetsvoorstel van de heer D'Hooghe c.s., Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 1-284/1, p. 2.

betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn. De in het ontwerp bedoelde maatregel moet beschouwd worden als een sanctie op het miskennen van de betrokken bevoegdheidsregels.

Nu de federale overheid bevoegd is voor het regelen van de bevoegdheid zelf inzake de toekenning van het bestaansminimum, is zij eveneens bevoegd om op het niet-naleven van de betrokken regels sancties te stellen.

2. Artikel 3 van het ontwerp strekt tot de wijziging van de voornoemde wet van 2 april 1965.

Op de hiervóór genoemde principiële bevoegdheid van de gemeenschappen voor het beleid inzake maatschappelijk welzijn wordt bij artikel 5, § 1, II, 2º, c, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een uitzondering gemaakt voor "de aangelegenheden met betrekking tot de openbare centra voor maatschappelijk welzijn die geregeld zijn in de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de commissies van openbare onderstand".

.../...

Uit die wetsbepaling blijkt dat de federale overheid bevoegd gebleven is om te bepalen welk O.C.M.W. steun dient te verlenen. Hieruit volgt dat de federale overheid eveneens bevoegd is om op het niet-naleven van de betrokken regels sancties te stellen (1).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 2 en 3

1. Volgens de ontworpen bepalingen kunnen maatregelen genomen worden ten aanzien van een O.C.M.W. dat "zich ten onrechte onbevoegd heeft verklaard" en dat "om die reden" door een rechter is veroordeeld tot steunverlening.

1.1. Die bepalingen maken geen onderscheid naargelang het O.C.M.W. te goeder of te kwader trouw heeft gehandeld. Nochtans is uit de behandeling van het oorspronkelijk voorstel in de Senaat gebleken dat de ontworpen maatregel enkel bedoeld is ten aanzien van O.C.M.W.'s die te kwader trouw zijn, niet ten aanzien van O.C.M.W.'s die te goeder trouw zijn (2).

(1) Artikel 19 van de wet van 2 april 1965 bevat trouwens nu reeds bepalingen die beogen het ontlopen van de bevoegdheid tegen te gaan.

(2) Toelichting bij het oorspronkelijk wetsvoorstel, Parl. St., Senaat, 1995-96, nr. 1-284/1, p. 3; verklaring van de Staatssecretaris, verslag namens de Commissie voor de sociale aangelegenheden, Parl. St., Senaat, 1996-97, nr. 1-284/2, pp. 4-5.

Om latere problemen bij de toepassing van de ontworpen bepalingen te vermijden, verdient het aanbeveling die precisering in de tekst op te nemen.

1.2. Indien een rechter een O.C.M.W. veroordeelt tot toekenning van het bestaansminimum of tot steunverlening, dan is dit omdat het betrokken O.C.M.W. daartoe volgens de wet gehouden is. Het feit dat een O.C.M.W. "zich ten onrechte onbevoegd heeft verklaard", kan geen voldoende reden zijn om dat O.C.M.W. te veroordelen.

De woorden "om die reden" kunnen dan ook best uit de ontworpen bepalingen weggelaten worden.

2. Volgens de laatste volzin van elk van de ontworpen bepalingen gaat de sanctie in "op de datum van de aanvraag".

In de toelichting bij het oorspronkelijk voorstel van wet is gepreciseerd dat het gaat om de datum "van de hulpaanvraag" (1). Die precisering zou duidelijkheidshalve best in de tekst van het ontwerp voorkomen.

(1) Toelichting bij het oorspronkelijk wetsvoorstel, p. 3.

PORTEE DU PROJET

Le projet soumis pour avis a pour objet d'insérer chaque fois, dans les lois du 7 août 1974 (minimum de moyens d'existence) et du 2 avril 1965 (désignation du centre public d'aide sociale compétent, ci-après désigné par le sigle C.P.A.S.), une disposition en vertu de laquelle une sanction financière peut être infligée à un C.P.A.S. qui, selon une décision judiciaire, s'est indûment déclaré inapte à octroyer le minimum de moyens d'existence ou une autre aide. Cette sanction consiste en ce que, dans les cas où le C.P.A.S. peut recouvrer, auprès de l'Etat, l'aide octroyée, l'autorité fédérale est autorisée à en refuser ou à en diminuer le remboursement.

Les développements se rapportant à la proposition de loi originaire déposée au Sénat justifient comme suit la réglementation en projet :

"Force est de constater qu'en dépit (de certaines mesures instaurées par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire), certains C.P.A.S. continuent de fuir leurs responsabilités à l'égard des sans-abri en excluant du bénéfice de l'aide nécessaire quiconque n'a ni adresse, ni domicile dans la commune où il réside ordinairement. Cette pratique, qui est illégale et intolérable, doit être combattue à l'aide de mesures complémentaires visant à améliorer réellement le sort de ces personnes démunies.

Outre la tenue d'un registre des sans-abri ..., l'on peut envisager de prendre des mesures qui auraient des conséquences financières directes pour les C.P.A.S. qui manquent délibérément à leur mission légale en se

.../...

déclarant, indûment, incompétents vis-à-vis des sans-abri" (1).

COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE

1. L'article 2 du projet tend à modifier la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence.

En vertu de l'article 5, § 1er, II, 2º, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique d'aide sociale est, en principe, de la compétence des communautés. Une exception a toutefois été formulée à ce principe pour "la fixation du montant minimum, les conditions d'octroi et le financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence" (article 5, § 1er, II, 2º, a).

Il résulte de la disposition précitée, que la réglementation du droit à un minimum de moyens d'existence est demeurée, dans son intégralité, de la compétence de l'autorité fédérale.

L'article 7 de la loi précitée du 7 août 1974 détermine le C.P.A.S. compétent pour l'octroi du minimum de moyens d'existence, en faisant référence à la "législation sur l'assistance publique", c'est-à-dire à la loi du

(1) Proposition de loi de M. D'Hooghe et consorts, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 1-284/1, p. 2.

2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale. La mesure prévue par le projet doit être regardée comme une sanction de la méconnaissance des règles de compétence concernées.

Dès lors qu'il est au pouvoir de l'autorité fédérale de réglementer la compétence même en ce qui concerne l'octroi du minimum de moyens d'existence, il est également en son pouvoir d'infliger des sanctions en cas de non-respect des règles considérées.

2. L'article 3 du projet vise à modifier la loi précitée du 2 avril 1965.

L'article 5, § 1er, II, 2^o, c, de la loi spéciale du 8 août 1980 instaure une exception à la compétence de principe susmentionnée des communautés en ce qui concerne la politique d'aide sociale pour les "matières relatives aux centres publics d'aide sociale réglées dans la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique".

Il ressort de cette disposition législative que l'autorité fédérale est demeurée compétente pour déterminer le C.P.A.S. qui doit octroyer l'aide. Il s'ensuit que l'autorité fédérale est également compétente pour établir des sanctions en cas de non-respect des règles concernées (1).

(1) L'article 19 de la loi du 2 avril 1965 comporte du reste d'ores et déjà des dispositions visant à éviter qu'un C.P.A.S. ne se dérobe à ses attributions.

EXAMEN DU TEXTE

Articles 2 et 3

1. Selon les dispositions en projet, des mesures peuvent être prises à l'égard d'un C.P.A.S. qui "s'est indûment déclaré inapte" et qui "pour cette raison" a été condamné en justice à accorder une aide.

1.1. Ces dispositions ne font aucune distinction selon que le C.P.A.S. a agi de bonne ou de mauvaise foi. Toutefois, l'examen de la proposition originale au Sénat a révélé que la mesure envisagée ne vise que les C.P.A.S. qui sont de mauvaise foi et non les C.P.A.S. qui sont de bonne foi (1).

Afin d'éviter que l'application des dispositions en projet ne pose des problèmes ultérieurement, il est recommandé d'intégrer cette précision au texte.

1.2. Si une juridiction condamne un C.P.A.S. à octroyer le minimum de moyens d'existence ou à accorder une aide, la raison en est que le C.P.A.S. concerné y est obligé en vertu de la loi. Le fait qu'un C.P.A.S. se soit "indûment déclaré inapte", ne peut constituer un motif suffisant pour le condamner.

(1) Développements se rapportant à la proposition de loi originale, Doc. parl., Sénat, 1995-96, n° 1-284/1, p. 3; déclaration du Secrétaire d'Etat, rapport fait au nom de la Commission des affaires sociales, Doc. parl., Sénat, 1996-97, n° 1-284/2, pp. 4 et 5.

Il serait dès lors préférable d'omettre les mots "pour cette raison" des dispositions en projet.

2. Selon la dernière phrase de chacune des dispositions en projet, la sanction prend cours "à la date de la demande".

Les développements se rapportant à la proposition de loi originaire précisent qu'il s'agit de la date "de la demande d'aide" (1). Il serait préférable, pour des raisons de clarté, que cette précision figure dans le texte du projet.

(1) Développements se rapportant à la proposition de loi originaire, p. 3.

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

P. LEMMENS,
L. HELLIN,

A. ALEN,
H. COUSY,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

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

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 de H. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door de H. J. DRIJKONINGEN, 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 M. W. VAN VAERENBERGH, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER