

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 5 november 1999 door de Minister van Maatschappelijke Integratie verzocht hem, bin-nen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wij-ziging van het ministerieel besluit van 30 januari 1995 tot regeling van de terugbetaling door de Staat van de kosten van de dienstverlening door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn toe-gekend aan een behoeftige die de Belgische nationaliteit niet bezit en die niet in het bevolkingsregister is in-geschreven", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 9 november 1999 en 10 november 1999, op laatstvermelde datum het vol-gende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, le 5 novembre 1999, d'une demande d'avis, dans un délai ne dé-passant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "modifiant l'arrêté minis-tériel du 30 janvier 1995 réglant le remboursement par l'Etat des frais relatifs à l'aide accordée par les centres publics d'aide sociale à un indigent qui ne possède pas la nationalité belge et qui n'est pas inscrit au registre de la population", après avoir examiné l'affaire en ses séances des 9 novembre 1999 et 10 novembre 1999, a donné, à cette dernière date, l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd

"door de omstandigheid dat de hoge instroom van de laatste maanden van asielzoekers leidt tot een permanente overbezetting van de open onthaalcentra, dat ingevolge die overbezetting de asielzoekers steeds meer rechtstreeks doorverwezen worden naar de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voor opvang, dat de regering dan ook de maatschappelijke dienstverlening van de OCMW's wenst te heroriënteren van financiële hulp naar materiële opvang teneinde te verhelpen aan de huidige verstoring van de kwaliteit van het onthaalbeleid; dat het derhalve dringend noodzakelijk is de OCMW's die aan asielzoekers maatschappelijke dienstverlening verstrekken in een opvanginitiatief onder de vorm van materiële hulp, hiervoor op passende wijze te vergoeden".

*

* *

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

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Op grond van artikel 57, § 1, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn heeft het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna : O.C.M.W.) tot taak aan personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is. Die dienstverlening kan van materiële, sociale, geneeskundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn.

De wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalt in welke mate de Staat tussenkomt in de kosten die door een O.C.M.W. gemaakt zijn. Te dezen is artikel 5, § 1, 2°, van die wet van belang. Naar luid van die bepaling zijn ten laste van de Staat de kosten van de bijstand verleend "aan een behoeftige die de Belgische nationaliteit niet bezit, en dit tot de dag van zijn inschrijving in het bevolkingsregister". Die bepaling moet gelezen worden in samenhang met artikel 11, § 2, van de wet; volgens deze laatste bepaling zijn de in artikel 5 bedoelde kosten "slechts terugbetaalbaar binnen de grenzen vastgesteld door de Minister tot wiens bevoegdheid de openbare onderstand behoort".

Ter uitvoering van die laatste bepaling is op 30 januari 1995 het ministerieel besluit genomen "tot regeling van de terugbetaling door de Staat van de kosten van de dienstverlening door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn toegekend aan een behoeftige die de

.../...

Belgische nationaliteit niet bezit en die niet in het bevolkingsregister is ingeschreven". De artikelen 1, 2, 3 en 5 van dat besluit voorzien in maximumbedragen (exclusief kosten inzake medische verzorging) welke voor terugbetaling in aanmerking komen.

Artikel 5 van dat besluit maakt deel uit van een hoofdstuk dat in het bijzonder van toepassing is op asielzoekers. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe dat hoofdstuk aan te vullen met een nieuwe bepaling (ontworpen artikel 6). Volgens de ontworpen bepaling komt de Staat tussen "in de kosten van de opvang van behoeftige asielzoekers die worden opgevangen in een opvanginitiatief, georganiseerd door of in opdracht van een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn", op basis van een overeenkomst gesloten tussen de Staat en dat centrum. De tussenkomst bestaat uit een forfaitair bedrag van 1.110 frank per dag per opgevangen asielzoeker. Binnen bepaalde grenzen betaalt de Staat daarenboven ook de kosten terug van medische en farmaceutische verstrekkingen.

Zoals o.m. uit de adviesaanvraag blijkt, beogen de stellers van het ontwerp met die regeling de O.C.M.W.'s ertoe aan te zetten om de maatschappelijke dienstverlening aan asielzoekers te verlenen onder de vorm van een "materiële opvang" in plaats van onder de vorm van (louter) "financiële hulp". O.C.M.W.'s die zich ertoe verbinden die optie te kiezen, krijgen een forfaitair bedrag als tussenkomst van de Staat, en dat bedrag is door de inspectie van financiën als "hoog" gekwalificeerd (zie advies van 4 november 1999). O.C.M.W.'s die niet bereid zijn zich tot

.../...

die optie te verbinden, blijven het recht behouden op de terugbetaling van hun kosten, maar dan onder de vigerende voorwaarden van het ministerieel besluit van 30 januari 1995, welke waarschijnlijk minder aantrekkelijk zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In het tweede lid wordt verwezen naar artikel 57ter, tweede lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn.

Die bepaling biedt echter geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit. In beginsel dient het tweede lid dan ook weggelaten te worden.

Zo de stellers van het ontwerp omwille van de transparantie van de regelgeving toch een verwijzing willen behouden naar de wetsbepaling die een rechtsgrond biedt voor de steunverlening door het O.C.M.W. (welke dan, overeenkomstig de wet van 2 april 1965, door de Staat ten laste genomen wordt), dient in elk geval niet naar artikel 57ter, maar naar artikel 57 van de wet van 8 juli 1976 verwezen te worden (zie infra, opmerking 2 bij artikel 1 van het ontwerp).

2. Na het laatste lid van de aanhef schrijve men :
"Besluit".

.../...

Artikel 1

1. In de inleidende zin dient het opschrift van het wijzigend besluit van 2 februari 1999 weggelaten te worden.

2. In het eerste lid van het ontworpen artikel 6 is sprake van een "overeenkomst tussen de Staat en het OCMW, in uitvoering van artikel 57ter, tweede lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn".

De verwijzing naar artikel 57ter is hier niet correct. Dat artikel heeft immers betrekking op de dienstverlening die verstrekt wordt, niet door een O.C.M.W., maar in "een door de Staat georganiseerd centrum of een plaats waar hulpverlening wordt verstrekt op verzoek en op kosten van de Staat". Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet van 15 juli 1996, die geleid heeft tot een wijziging van het genoemde artikel 57ter, is in dit verband gepreciseerd dat dit artikel betrekking heeft op de huisvesting in twee inrichtingen van het ministerie (Klein Kasteeltje en Florennes) en in de onthaalcentra van het Rode Kruis, en op de hulp of huisvesting verleend door bepaalde privaatrechtelijke verenigingen (1).

(1) Memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1995-96, nr. 364-1, pp. 61-62.

Het lijkt weliswaar de bedoeling van de stellers van het ontwerp te zijn om, wat de maatschappelijke dienstverlening door de O.C.M.W.'s betreft, te komen tot een resultaat dat enigszins vergelijkbaar is met het systeem dat bij artikel 57ter wordt opgezet i.v.m. de maatschappelijke dienstverlening die rechtstreeks door de Staat (al dan niet met medewerking van het Rode Kruis of bepaalde verenigingen) wordt verleend. Dit verantwoordt echter nog niet de vermelding in het ontwerp dat de erin bedoelde overeenkomst wordt gesloten "in uitvoering van artikel 57ter, tweede lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn".

Die verwijzing moet dus weggelaten worden.

3. De aandacht moet erop gevestigd worden dat de overeenkomst het O.C.M.W. in geen geval vrijstelt van de verplichting om een dienstverlening te verzekeren, welke van die aard moet zijn dat ze de betrokkenen in de mogelijkheid stelt "een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid" (artikel 1 van de wet van 8 juli 1976).

Door de gemachtigde van de regering is verklaard dat de materiële dienstverlening kan bestaan in onderdak, voeding, kleding, begeleiding, medische zorgen en zakgeld. Aldus geïnterpreteerd, kán de materiële dienstverlening gebeuren op een wijze die aan het genoemde criterium beantwoordt. Of dit in werkelijkheid ook zo is, hangt af van de concrete omstandigheden van elk individueel geval.

.../...

4. Volgens het ontworpen tweede lid bestaat de tussenkomst van de Staat in een forfaitair bedrag "per opgevangen asielzoeker".

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat het forfaitair bedrag wordt betaald per bezette opvangplaats, ongeacht of die door de asielzoeker dan wel door zijn minderjarige kinderen is bezet. Om daarover geen twijfel te laten bestaan, zou het beter zijn de woorden "per opgevangen asielzoeker" te vervangen door "per bezette opvangplaats".

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

En l'occurrence, l'urgence est motivée

"door de omstandigheid dat de hoge instroom van de laatste maanden van asielzoekers leidt tot een permanente overbezetting van de open onthaalcentra, dat ingevolge die overbezetting de asielzoekers steeds meer rechtstreeks doorverwezen worden naar de openbare centra voor maatschappelijk welzijn voor opvang, dat de regering dan ook de maatschappelijke dienstverlening van de OCMW's wenst te heroriënteren van financiële hulp naar materiële opvang teneinde te verhelpen aan de huidige verstoring van de kwaliteit van het onthaalbeleid; dat het derhalve dringend noodzakelijk is de OCMW's die aan asielzoekers maatschappelijke dienstverlening verstrekken in een opvanginitiatief onder de vorm van materiële hulp, hiervoor op passende wijze te vergoeden".

*

*

*

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

*

*

*

.../...

PORTEE DU PROJET

En vertu de l'article 57, § 1er, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, le centre public d'aide sociale (ci-après : C.P.A.S.) a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

La loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale prévoit dans quelle mesure l'Etat intervient dans les frais exposés par un C.P.A.S. L'article 5, § 1er, 2°, de cette loi est pertinent en l'espèce. Aux termes de cette disposition, sont à la charge de l'Etat 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". Cette disposition doit être lue en combinaison avec l'article 11, § 2, de la loi; selon cette dernière disposition, les frais visés à l'article 5 "ne sont remboursables que dans les limites fixées par le Ministre qui a l'assistance publique dans ses attributions".

L'arrêté ministériel "régulant le remboursement par l'Etat des frais relatifs à l'aide accordée par les centres publics d'aide sociale à un indigent qui ne possède pas la nationalité belge et qui n'est pas inscrit au registre de population" a été pris le 30 janvier 1995 en exécution de cette dernière disposition. Les articles 1er, 2, 3 et 5 de cet arrêté prévoient des plafonds (ne comprenant pas les frais exposés en matière de soins médicaux) qui entrent en ligne de compte pour le remboursement.

.../...

L'article 5 de cet arrêté fait partie d'un chapitre qui s'applique plus particulièrement aux demandeurs d'asile. Le projet soumis pour avis vise à compléter ce chapitre par une nouvelle disposition (article 6 en projet). Selon la disposition en projet, l'Etat "rembourse les frais liés à l'accueil de demandeurs d'asile indigents, hébergés dans une initiative d'accueil, organisée par ou à la demande d'un centre public d'aide sociale" sur la base d'une convention conclue entre l'Etat et ce centre. L'intervention consiste en un montant forfaitaire de 1.110 francs par jour par demandeur d'asile accueilli. Dans certaines limites, l'Etat rembourse en outre les frais occasionnés par des prestations médicales et pharmaceutiques.

Ainsi qu'il appert notamment de la demande d'avis, les auteurs du projet visent par ces dispositions à inciter les C.P.A.S. à accorder l'aide sociale aux demandeurs d'asile sous la forme d'une "aide matérielle" plutôt que sous la forme d'une (simple) "aide financière". Les C.P.A.S. qui s'engagent à choisir cette option, recevront un montant forfaitaire au titre d'intervention de l'Etat, un montant qui est qualifié d'"élevé" par l'inspection des finances (voir l'avis du 4 novembre 1999). Les C.P.A.S. qui ne sont pas disposés à choisir cette option continueront d'avoir le droit au remboursement de leurs frais, mais alors aux conditions en vigueur qui sont fixées par l'arrêté ministériel du 30 janvier 1995 et qui sont vraisemblablement moins attrayantes.

.../...

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

1. Le deuxième alinéa fait référence à l'article 57ter, alinéa 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Cette disposition ne procure toutefois aucun fondement légal à l'arrêté en projet. En principe, le deuxième alinéa doit dès lors être supprimé.

Si, par souci de transparence de la législation, les auteurs du projet entendent quand bien même maintenir une référence à la disposition de loi qui procure un fondement légal à l'aide accordée par le C.P.A.S. (qui dans ce cas est prise en charge par l'Etat, conformément à la loi du 2 avril 1965), ils devront en tout cas faire référence, non pas à l'article 57ter, mais bien à l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 (voir infra, observation 2 formulée sous l'article 1er du projet).

2. Après le dernier alinéa du préambule, on écrira : "Arrête :".

Article 1er

1. Dans la phrase liminaire, l'intitulé de l'arrêté modificatif du 2 février 1999 doit être omis.

.../...

2. Le premier alinéa de l'article 6 en projet fait état d'une "convention conclue entre l'Etat et le CPAS en exécution de l'article 57ter, deuxième alinéa, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale".

La référence à l'article 57ter n'est pas correcte en l'espèce. En effet, cet article a trait à l'aide accordée, non pas par un C.P.A.S., mais bien dans "un centre que l'Etat organise ou un lieu où une aide est fournie à la demande de l'Etat et à ses frais". Au cours des travaux préparatoires relatifs à la loi du 15 juillet 1996, qui ont donné lieu à une modification de l'article 57ter précité, il a été précisé à cet égard que cet article concerne l'hébergement dans deux établissements du ministère (Petit Château et Florennes) et dans les centres d'accueil de la Croix Rouge, ainsi que l'aide dispensée ou l'hébergement proposé par certains organismes de droit privé (1).

Les auteurs du projet ont, semble-t-il, certes l'intention d'obtenir, en ce qui concerne l'aide sociale accordée par les C.P.A.S., un résultat qui soit quelque peu comparable au système mis en place par l'article 57ter pour ce qui est de l'aide sociale accordée directement par l'Etat (avec le concours ou non de la Croix Rouge ou de certaines associations). Cela ne justifie toutefois pas pour autant de mentionner, dans le projet, que la convention qui y est visée est conclue "en exécution de l'article 57ter, deuxième alinéa, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale".

(1) Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre, 1995-96, n° 364-1, pp. 61-62.

Cette référence doit donc être omise.

3. Il convient d'attirer l'attention sur le fait que la convention ne dispense en aucun cas le C.P.A.S. de l'obligation d'assurer une aide devant être de nature à permettre aux intéressés de "mener une vie conforme à la dignité humaine" (article 1er de la loi du 8 juillet 1976).

Le délégué du gouvernement a déclaré que l'aide matérielle peut consister en hébergement, nourriture, habillement, accompagnement, soins médicaux et argent de poche. Ainsi interprétée, l'aide matérielle peut être dispensée d'une manière répondant au critère précité. Les circonstances concrètes de chaque cas individuel détermineront si tel est bien le cas dans la réalité.

4. Selon l'alinéa 2 en projet, l'intervention de l'Etat consiste en un montant forfaitaire "par demandeur d'asile accueilli".

Le délégué du gouvernement a déclaré que le montant forfaitaire est payé par place d'accueil occupée, qu'elle le soit par le demandeur d'asile ou par ses enfants mineurs. Afin de ne laisser subsister aucun doute sur ce point, il serait préférable de remplacer les mots "par demandeur d'asile accueilli" par "par place d'accueil occupée".

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

A. ALEN,
H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

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 en toegelicht 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 et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER