

KONINKRIJK BELGIË

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES 34.446/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS 34.446/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 26 november 2002 door de Vice-Eerste Minister en Minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot vaststelling van de schaal van tussenkomsten bedoeld in artikel 51 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie", heeft op 29 november 2002 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Vice-Premier Ministre et Ministre du Budget, de l'Intégration sociale et de l'Economie sociale, le 26 novembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté ministériel "fixant le barème d'interventions visé à l'article 51 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale", a donné le 29 novembre 2002 l'avis suivant :

1. 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 het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de omstandigheid dat de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum heeft opgeheven; dat deze wet op 1 oktober 2002 in werking is getreden; dat overeenkomstig artikel 26 van de wet van 26 mei 2002 het leefloon door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn uitgekeerd met toepassing van de wet, krachtens een eigen recht door dit centrum verhaald wordt op de onderhoudsplichtigen bedoeld in artikel 4, § 1, van de wet, alsook op de onderhoudsplichtigen bedoeld in artikel 336 van het Burgerlijk Wetboek, binnen de grenzen, onder de voorwaarden en modaliteiten bepaald door de Koning; dat op grond van artikel 51 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn bij het bepalen van de tussenkomst van de onderhoudsplichtigen verplicht is een door de Minister vastgestelde uniforme schaal van tussenkomsten te volgen; dat derhalve slechts één schaal van tussenkomsten, vast te stellen bij ministerieel besluit, van toepassing zal zijn op alle openbare centra voor maatschappelijk welzijn; dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn dan ook onverwijld geïnformeerd moeten worden over bedoelde schaal van tussenkomsten die ze ten aanzien van de betrokken doelgroep effectief moeten toepassen; dat het derhalve dringend noodzakelijk is in onderhavig besluit deze eenvormige schaal van tussenkomsten vast te stellen".

*

* *

2. Gelet op de korte termijn die 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

3. Artikel 26 van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie bepaalt dat het leefloon, uitgekeerd door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna : O.C.M.W.), door dat centrum wordt verhaald op de onderhoudsplichtigen. Aan de Koning wordt opdracht gegeven om de grenzen, de voorwaarden en de modaliteiten van die terugvordering te bepalen.

De bepalingen genomen ter uitvoering van die opdracht zijn terug te vinden in de artikelen 42 tot 55 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Volgens artikel 51 van dat koninklijk besluit volgt het centrum, bij het bepalen van de tussenkomst van de onderhoudsplichtigen, een schaal van tussenkomsten, vastgesteld door de minister bevoegd voor maatschappelijke integratie, zij het dat het centrum in individuele gevallen van die schaal kan afwijken.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot de vaststelling van de bedoelde schaal van tussenkomsten.

Artikel 1 van het ontwerp verwijst, voor de vaststelling van de schaal, naar de bijlage bij het ontworpen besluit. In die bijlage wordt, per schijf waarin het netto-belastbaar inkomen van de onderhoudsplichtige en de echtgenoot gesitueerd is, een terug te vorderen maandelijks bedrag vastgesteld, telkens in functie van het aantal personen ten laste. Artikel 2 van het ontwerp bevestigt dat het terug te vorderen maandelijks bedrag wordt bepaald, rekening houdend met de twee voornoemde parameters (inkomensschijf en aantal personen ten laste).

Artikel 3 bepaalt dat het maandelijks terug te vorderen bedrag beperkt is tot het bedrag van het leefloon dat in de betrokken maand werkelijk betaald werd. Artikel 4 bepaalt dat, overeenkomstig artikel 50, § 1, derde lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002, het terug te vorderen bedrag in elk geval beperkt is tot het bedrag dat het netto-belastbaar inkomen van de onderhoudsplichtige en de echtgenoot te boven gaat.

Ten slotte voorziet artikel 5 in een uitwerking van het ontworpen besluit met ingang van 1 oktober 2002.

.../...

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Uit de eerste kolom van de bijlage bij het ontwerp blijkt dat de inkomensschijven, die bepalend zijn voor de vaststelling van het terug te vorderen maandelijks bedrag, betrekking hebben op de gezamenlijke netto-belastbare inkomens van de onderhoudsplichtige én van diens echtgenoot.

Een dergelijke regeling is strijdig met artikel 50, § 1, eerste lid, van het koninklijk besluit van 11 juli 2002. In die bepaling wordt immers enkel naar het netto-belastbaar inkomen van de onderhoudsplichtige zelf verwezen.

5. Het is niet duidelijk wat er moet gebeuren in de hypothese dat een onderhoudsplichtige met betrekking tot twee (of zelfs meer) verschillende gerechtigden op leefloon wordt geconfronteerd met een terugvordering, al dan niet door twee (of meer) verschillende O.C.M.W.'s : gelden de bedragen van de schaal voor het geheel van de terugvorderingen die in een bepaalde maand tegen een bepaalde onderhoudsplichtige kunnen worden ingesteld, of gelden die bedragen voor elke terugvordering afzonderlijk ?

De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat de eerste lezing de juiste is. Deze lezing lijkt ook de enige te zijn die strookt met het gelijkheidsbeginsel en met het evenredigheidsbeginsel.

Omwille van de rechtszekerheid is het wenselijk dat de bedoeling van de stellers van het ontwerp op dit punt duidelijker tot uiting wordt gebracht. Bovendien zou het ontwerp aangevuld moeten worden met een regeling op grond waarvan het terug te vorderen maandelijks bedrag in de hiervóór genoemde hypothese omgeslagen kan worden over de verschillende schuldeisers (O.C.M.W.'s).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. Dit artikel expliciteert wat reeds uit de bijlage blijkt, namelijk dat het terug te vorderen maandelijks bedrag wordt bepaald door het toepassen van een bepaald percentage op de inkomensschijf waarin de onderhoudsplichtige zich bevindt, en door dat percentage te variëren in functie van het aantal kinderen ten laste.

Een dergelijke bepaling is niet normatief van aard. Als toelichting bij de ontworpen bijlage hoort ze thuis in een overweging van de aanhef of desnoods in een omzendbrief, maar niet in het dispositief van het ontworpen besluit.

Artikel 2 dient dus weggelaten te worden.

Artikel 5

7. Volgens dit artikel heeft het ontworpen besluit uitwerking met ingang van 1 oktober 2002. Aan het ontworpen besluit wordt dus terugwerkende kracht verleend.

Zoals het Arbitragehof er reeds meerdere malen op heeft gewezen, is de niet-retroactiviteit van wetten een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid, en vereist die waarborg dat het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat die handeling wordt verricht ⁽¹⁾. Nog volgens het Arbitragehof kan de terugwerkende kracht enkel worden verantwoord door bijzondere omstandigheden, met name wanneer ze onontbeerlijk is voor de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording

⁽¹⁾ Zie o.m. Arbitragehof, 13 maart 2002, nr. 49/2002, overw. B.13.

bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden ⁽²⁾.

Dezelfde beginselen gelden, a fortiori, ten aanzien van de terugwerkende kracht die aan besluiten wordt verleend.

Voorzover de terugwerkende kracht van het ontworpen besluit beschouwd kan worden als onontbeerlijk voor de goede werking van de O.C.M.W.'s, kan ze aanvaard worden. Het enkele feit dat de wet van 26 mei 2002 op 1 oktober 2002 in werking is getreden, volstaat echter niet om de terugwerkende kracht tot die datum te verantwoorden. Het staat aan de stellers van het ontwerp om zich ervan te vergewissen dat er wel degelijk bijzondere omstandigheden zijn, en dat de terugwerkende kracht niet tot gevolg heeft dat aan de betrokken onderhoudsplichtigen onevenredige lasten worden opgelegd.

Volledigheidshalve weze nog opgemerkt dat er te dezen geen sprake is van enige inmenging in hangende gedingen, zodat geen uitzonderlijke omstandigheden aangetoond moeten worden.

Bijlage

8. De tweede kolom van de bijlage vermeldt de percentages die zijn toegepast om het bedrag van de terug te vorderen maandelijkse bedragen te bepalen.

Die kolom heeft op zichzelf geen normatieve draagwijdte : het zijn immers de bedragen vermeld in de derde kolom die zonder meer bepalend zijn. De tweede kolom is bovendien verwarrend, omdat ze de indruk zou kunnen wekken dat een bepaald percentage moet worden toegepast op het precieze bedrag van het netto-belastbaar inkomen van een onderhoudsplichtige, terwijl uit de derde kolom blijkt dat voor alle inkomens die binnen een bepaalde schijf vallen hetzelfde terug te vorderen maandelijks bedrag van toepassing is.

⁽²⁾ Zie o.m., benevens het in de vorige noot vermelde arrest, Arbitragehof, 13 maart 2001, nr. 38/2001, overw. B.14.1; 18 april 2001, nr. 45/2001, overw. B.5.3; 13 juli 2001, nr. 98/2001, overw. B.8.1; 19 december 2001, nr. 159/2001, overw. B.13.1; 23 april 2002, nr. 72/2002, overw. B.11.1.

Die tweede kolom kan dan ook beter uit de bijlage worden weggelaten. Zoals artikel 2 van het ontwerp, kan die kolom eventueel omgevormd worden tot een toelichting in de vorm van een overweging in de aanhef of in een omzendbrief.

1. Conformément à l'article 84, alinéa 1^{er}, 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 wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie de wet van 7 augustus 1974 tot instelling van het recht op een bestaansminimum heeft opgeheven; dat deze wet op 1 oktober 2002 in werking is getreden; dat overeenkomstig artikel 26 van de wet van 26 mei 2002 het leefloon door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn uitgekeerd met toepassing van de wet, krachtens een eigen recht door dit centrum verhaald wordt op de onderhoudsplichtigen bedoeld in artikel 4, § 1, van de wet, alsook op de onderhoudsplichtigen bedoeld in artikel 336 van het Burgerlijk Wetboek, binnen de grenzen, onder de voorwaarden en modaliteiten bepaald door de Koning; dat op grond van artikel 51 van het koninklijk besluit van 11 juli 2002 houdende het algemeen reglement betreffende het recht op maatschappelijke integratie het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn bij het bepalen van de tussenkomst van de onderhoudsplichtigen verplicht is een door de Minister vastgestelde uniforme schaal van tussenkomsten te volgen; dat derhalve slechts één schaal van tussenkomsten, vast te stellen bij ministerieel besluit, van toepassing zal zijn op alle openbare centra voor maatschappelijk welzijn; dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn dan ook onverwijld geïnformeerd moeten worden over bedoelde schaal van tussenkomsten die ze ten aanzien van de betrokken doelgroep effectief moeten toepassen; dat het derhalve dringend noodzakelijk is in onderhavig besluit deze eenvormige schaal van tussenkomsten vast te stellen".

*

* *

2. 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

3. L'article 26 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale prévoit que le remboursement du revenu d'intégration octroyé par un centre public d'aide sociale (ci-après : C.P.A.S.), est poursuivi par ce centre à charge des débiteurs d'aliments. Il charge le Roi de fixer les limites, les conditions et les modalités de ce recouvrement.

.../...

Les dispositions prises en exécution de cette délégation figurent aux articles 42 à 55 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale. En son article 51, cet arrêté royal prévoit que, lors de la détermination de la part contributive du débiteur d'aliments, le centre suit un barème d'interventions fixé par le ministre qui a l'intégration sociale dans ses attributions, tout en permettant au centre de déroger à ce barème dans des cas individuels.

Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis tend à fixer ce barème d'interventions.

En ce qui concerne l'établissement du barème, l'article 1^{er} du projet renvoie à l'annexe de l'arrêté en projet. Celle-ci définit, pour chaque tranche dans laquelle le revenu imposable net du débiteur d'aliments et de l'époux se situe, une mensualité à réclamer, qui est chaque fois fonction du nombre de personnes à charge. Quant à l'article 2 du projet, il confirme que la mensualité à récupérer est déterminée suivant les deux paramètres précités (tranche de revenus et nombre de personnes à charge).

Selon l'article 3, la mensualité à récupérer est limitée au montant du revenu d'intégration qui a effectivement été payé au cours du mois concerné. L'article 4 prévoit que, conformément à l'article 50, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, la mensualité à récupérer est limitée, en tout état de cause, au montant qui excède le revenu imposable net du débiteur d'aliments et de l'époux.

Enfin, l'article 5 prévoit de faire rétroagir l'arrêté en projet au 1^{er} octobre 2002.

OBSERVATIONS GENERALES

4. Il se dégage de la première colonne de l'annexe du projet que les tranches de revenus, qui jouent un rôle déterminant dans l'établissement de la mensualité à récupérer, concernent les revenus imposables nets communs du débiteur d'aliments et de son époux.

.../...

Un tel système est contraire à l'article 50, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 11 juillet 2002, qui renvoie en effet exclusivement au revenu net imposable du débiteur d'aliments proprement dit.

5. On n'aperçoit pas ce qu'il conviendrait de faire dans l'hypothèse où un débiteur d'aliments devrait faire face à une action en récupération concernant deux bénéficiaires du revenu d'intégration différents (voire plus), intentée le cas échéant par deux C.P.A.S. différents (ou plus) : les montants du barème s'appliquent-ils à l'ensemble des actions en récupération pouvant viser un débiteur d'aliments déterminé au cours d'un mois déterminé, ou s'appliquent-ils à chaque action en récupération considérée séparément ?

Le délégué du gouvernement a indiqué que c'est la première interprétation qui est correcte. Cette interprétation semble également être la seule à se concilier avec les principes d'égalité et de proportionnalité.

Dans l'intérêt de la sécurité juridique, il est souhaitable d'exprimer plus clairement l'intention des auteurs du projet à cet égard. Il y aurait par ailleurs lieu de compléter le projet en y intégrant un système permettant, dans le cas de figure évoqué ci-dessus, de répartir la mensualité à récupérer entre différents créanciers (C.P.A.S.).

EXAMEN DU TEXTE

Article 2

6. L'article 2 précise ce qui résulte déjà de l'annexe, à savoir que la mensualité à récupérer est déterminée en appliquant un pourcentage précis sur la tranche de revenus dans laquelle le débiteur d'aliments se situe, et en modulant ce pourcentage en fonction du nombre d'enfants à charge.

Une telle disposition n'est pas de nature normative. En tant que précision à propos de l'annexe en projet, elle devrait figurer dans un considérant du préambule ou,

.../...

à la rigueur, dans une circulaire, mais elle n'a pas sa place dans le dispositif de l'arrêté en projet.

L'article 2 doit donc être supprimé.

Article 5

7. Cet article prévoit que l'arrêté en projet produit ses effets le 1^{er} octobre 2002. Il confère dès lors un effet rétroactif à l'arrêté en projet.

Ainsi que l'a déjà souligné à plusieurs reprises la Cour d'arbitrage, la non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique, et cette garantie exige que le droit soit prévisible et accessible, en sorte que le justiciable puisse prévoir, dans une mesure raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise ⁽¹⁾. Toujours selon la Cour d'arbitrage, la rétroactivité peut uniquement être justifiée par des circonstances particulières, à savoir lorsqu'elle est indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous ⁽²⁾.

Les mêmes principes valent, a fortiori, pour l'effet rétroactif conféré aux arrêtés.

L'effet rétroactif peut être admis dans la mesure où il peut être considéré comme indispensable au bon fonctionnement des C.P.A.S. Le simple fait que la loi du 26 mai 2002 soit entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2002 ne suffit cependant pas à justifier

⁽¹⁾ Voir, notamment, Cour d'arbitrage, 13 mars 2002, n° 49/2002, cons. B.13.

⁽²⁾ Voir entre autres, outre l'arrêt mentionné dans la note précédente, Cour d'arbitrage, 13 mars 2001, n° 38/2001, cons. B.14.1; 18 avril 2001, n° 45/2001, cons. B.5.3; 13 juillet 2001, n° 98/2001, cons. B.8.1; 19 décembre 2001, n° 159/2001, cons. B.13.1; 23 avril 2002, n° 72/2002, cons. B.11.1.

cet effet rétroactif à la date en question. Les auteurs du projet devront s'assurer de l'existence effective de telles circonstances particulières et de ce que la rétroactivité n'a pas pour effet d'imposer des charges démesurées aux débiteurs d'aliments concernés.

Pour être complet, il convient de relever encore qu'en l'espèce, il n'est pas question d'une quelconque immixtion dans des procédures en cours, de sorte qu'il ne faut pas faire la démonstration de circonstances exceptionnelles.

Annexe

8. La deuxième colonne de l'annexe précise les pourcentages appliqués pour déterminer le montant des mensualités à récupérer.

En soi, cette colonne n'a pas de portée normative : ce sont en effet les montants indiqués dans la troisième colonne qui sont effectivement déterminants. En outre, la deuxième colonne prête à confusion, dans la mesure où elle pourrait donner à penser qu'il y a lieu d'appliquer un pourcentage déterminé sur le montant exact du revenu net imposable d'un débiteur d'aliments, alors qu'il ressort de la troisième colonne que tous les revenus qui se situent dans une tranche déterminée donnent lieu à la récupération de la même mensualité.

Mieux vaudrait dès lors supprimer cette deuxième colonne de l'annexe. A l'instar de l'article 2 du projet, les éléments de cette colonne pourraient faire l'objet d'un commentaire qui prendrait la forme d'un considérant du préambule ou d'une circulaire.

De kamer was samengesteld uit

La chambre était composée de

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

eerste voorzitter,
premier président,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

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. B. WEEKERS, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, eerste 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. B. WEEKERS, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER - LE
PREMIER PRÉSIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER