

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.557/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 december 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 koninklijk besluit "houdende vaststelling van de criteria voor het evalueren van het ontbreken van voldoende opvangmaatregelen genomen door het OCMW ten aanzien van vreemdelingen die zich vluchteling hebben verklaard of die aangevraagd hebben om als vluchteling te worden erkend en van de aanvaardbare bewijsmogelijkheden om dit ontbreken van voldoende maatregelen te weerleggen", heeft op 17 december 2002 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.557/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

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'Économie sociale, le 13 décembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les critères permettant d'évaluer quand il y a absence de mesures suffisantes d'accueil prises par le CPAS à l'égard des étrangers qui se sont déclarés réfugiés ou qui ont demandé à être reconnus en tant que tels et les modes de preuves admissibles pour réfuter cette absence de mesures suffisantes", a donné le 17 décembre 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 artikel 381 van de programmawet eerstdaags in werking treedt en dat de OCMW's dringend in kennis moeten worden gesteld van de maatregelen die zij moeten nemen om te voorzien in voldoende opvang voor kandidaat-vluchtelingen teneinde hun Staatstoelage te behouden".

*

* *

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 5, § 2bis, van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn bepaalt dat de tenlasteneming door de Staat van de kosten van de bijstand verleend door een openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna : O.C.M.W.) aan een vreemdeling tot 0 % wordt gereduceerd, indien dat O.C.M.W. kandidaat-vluchtelingen ertoe aangezet of gedwongen heeft om het grondgebied van de betrokken gemeente te verlaten of om zich in een andere gemeente te vestigen.

.../...

CE

- 3 -

34.557/3

.../...

Artikel 381 van het ontwerp van programmawet 1, door de Kamer van volksvertegenwoordigers goedgekeurd op 13 december 2002 en overgezonden aan de Senaat ⁽¹⁾, voorziet in de vervanging van het genoemde artikel 5, § 2 bis. Volgens de nieuwe bepaling neemt de Staat 0 % van de maatschappelijke dienstverlening ten laste, wanneer het ontbreken van "voldoende maatregelen" door het O.C.M.W. om de opvang van asielzoekers op het grondgebied van de gemeente te bevorderen, tot gevolg heeft dat die vreemdelingen ertoe aangezet worden zich in een andere gemeente te vestigen. De Koning wordt opgedragen om de maatregelen te bepalen die het mogelijk maken te evalueren wanneer er gebrek aan "voldoende maatregelen" voor de opvang van de bedoelde vreemdelingen is, en om te bepalen welke bewijzen "aanvaardbaar" zijn, ter weerlegging van het ontbreken van voldoende maatregelen.

4. Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt tot de uitvoering van het ontworpen artikel 5, § 2bis.

Artikel 1 somt de indiciën op die blijk geven van het ontbreken van voldoende maatregelen. Die komen er in essentie op neer dat meer dan 95 % van de asielzoekers die aan een bepaalde gemeente zijn toegewezen, op het grondgebied van een andere gemeente wonen, en dat het betrokken O.C.M.W. geen lokaal opvanginitiatief heeft ingericht.

Artikel 2 somt de indiciën op die ervan blijk geven dat voldoende maatregelen zijn genomen. Die indiciën bestaan, hetzij in het feit van de opvang van ten minste 5 % van de toegewezen asielzoekers, hetzij in het bestaan van een lokaal opvanginitiatief.

RECHTSGROND

⁽¹⁾ Parl. St., Kamer, 2002-03, nr. 50-2124/38.

5. Op dit ogenblik bestaat er voor het ontworpen besluit geen rechtsgrond. De rechtsgrond is integendeel nog in de maak. Hij zal slechts bestaan zodra artikel 381 van het ontwerp van programmawet effectief wet zal zijn geworden.

In normale omstandigheden zou deze vaststelling een reden zijn om het voor advies voorgelegde ontwerp als voorbarig te beschouwen, en het vervolgens niet nader te onderzoeken. Gelet op het spoedeisend karakter zal de Raad van State het ontwerp te dezen niettemin wel onderzoeken. Het spreekt echter vanzelf dat de Raad, wat het bestaan zelf van een rechtsgrond betreft, niet anders kan dan een voorbehoud maken.

6. Er moet bovendien opgemerkt worden dat het ontworpen besluit niet volledig beantwoordt aan de opdracht die het ontworpen artikel 5, § 2bis, aan de Koning geeft.

Dat artikel 5, § 2bis, tweede lid, bepaalt immers dat de Koning in de eerste plaats de modaliteiten bepaalt die het mogelijk maken te evalueren wanneer er een gebrek aan voldoende maatregelen is. Aan die opdracht beantwoordt artikel 1 van het ontwerp.

Artikel 5, § 2bis, tweede lid, bepaalt voorts dat de Koning ook de bewijzen moet vaststellen, welke aangevoerd kunnen worden om het ontbreken van voldoende maatregelen te weerleggen. Gelet op het onderling verband tussen de twee opdrachten verleend aan de Koning, gaat het hier om indiciën die het mogelijk maken het vermoeden te weerleggen, dat volgt uit de indiciën bepaald ter uitvoering van de eerstgenoemde opdracht. Dit moeten dus indiciën van een andere aard zijn, anders heeft het geen zin om van de "weerlegging" van een bewijs te spreken.

Artikel 2 van het ontwerp beperkt zich echter ertoe te bepalen dat het O.C.M.W. het bewijs levert dat het voldoende maatregelen heeft genomen, als het de indiciën kan aanvoeren die het "omgekeerde" zijn van de indiciën waaruit het ontbreken van voldoende maatregelen wordt afgeleid. Aldus voegt die bepaling echter niets toe aan hetgeen reeds a contrario uit artikel 1 volgt. Op die manier wordt aan dat O.C.M.W. geen reële kans geboden om het rechtstreeks bewijs te "weerleggen".

Artikel 2 van het ontwerp dient dus anders geconcipieerd te worden ⁽²⁾.

⁽²⁾ Tenzij de stellers van het ontwerp alsnog een initiatief nemen om het ontworpen artikel 5, § 2bis (artikel 381 van het ontwerp van programmawet), aan te passen, in een zin die de Koning ontheft van zijn opdracht om de bewijzen te bepalen die aangevoerd kunnen worden ter weerlegging van het vermoeden dat niet voldoende maatregelen zijn genomen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

7. In 1) (men schrijve : 1°) dient de wet van 15 december 1980 met haar opschrift te worden vermeld.

In 2) (lees : 2°) moet dan verwezen worden naar "de voormelde wet van 15 december 1980".

8. Zoals de inspectie van financiën terecht opmerkt, zou in 1) (lees : 1°) een periode bepaald moeten worden, tijdens welke gemiddeld aan het vereiste van een opvang van ten minste 95 % van de asielzoekers voldaan moet worden. Van de O.C.M.W.'s zou moeilijk verwacht kunnen worden dat ze op elk ogenblik aan dat vereiste voldoen.

Artikel 2

9. Er wordt verwezen naar opmerking 6, in verband met de rechtsgrond voor dit artikel.

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

"par le fait que l'article 381 de la loi programme entrera prochainement en vigueur et que les CPAS doivent savoir ce qu'ils doivent entreprendre pour prévoir des mesures d'accueil suffisantes à l'égard des demandeurs d'asile, afin de conserver la subvention de l'Etat".

*

* *

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 5, § 2bis, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale dispose que la prise en charge par l'Etat des frais de l'aide fournie par un centre public d'aide sociale (dénommé ci-après : CPAS) à un étranger est ramenée à 0 %, si ce CPAS a incité ou contraint le candidat réfugié à quitter le territoire de la commune concernée ou à s'installer dans une autre commune.

.../...

L'article 381 du projet de loi-programme 1, approuvé par la Chambre des représentants le 13 décembre 2002 et transmis au Sénat ⁽¹⁾, pourvoit au remplacement de l'article 5, § 2bis, précité. Selon la nouvelle disposition, l'Etat prend en charge 0 % de l'aide sociale, lorsque l'absence de "mesures suffisantes" prises par le CPAS en vue de favoriser l'accueil des demandeurs d'asile sur le territoire de la commune, a pour conséquence d'inciter ceux-ci à s'installer sur le territoire d'une autre commune. Le Roi est chargé de déterminer les mesures qui permettent d'évaluer si les "mesures suffisantes" font défaut pour l'accueil des étrangers visés, et de déterminer quelles preuves sont "admissibles" pour réfuter l'absence de mesures suffisantes.

4. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis vise à mettre en oeuvre cet article 5, § 2bis, en projet.

L'article 1^{er} énumère les indices permettant d'établir qu'il y a absence de mesures suffisantes. Ces indices reviennent essentiellement à ce que plus de 95 % des demandeurs d'asile qui ont été attribués à une commune donnée, résident sur le territoire d'une autre commune, et à ce que le CPAS concerné n'a pas organisé d'initiative d'accueil locale.

L'article 2 énumère les indices qui établissent que des mesures suffisantes ont été prises. Ces indices sont soit l'accueil d'au moins 5 % des demandeurs d'asile attribués, soit l'existence d'une initiative d'accueil locale.

FONDEMENT LEGAL

5. A l'heure actuelle, l'arrêté en projet ne possède pas de fondement légal. Celui-ci est encore en préparation. Il n'existera que lorsque l'article 381 du projet de la loi-programme sera effectivement devenu une loi.

⁽¹⁾ Doc. parl., Chambre, 2002-03, n° 50-2124/38.

Dans des circonstances normales, cette constatation serait une raison pour considérer le projet soumis pour avis comme prématuré, et pour ne pas l'examiner plus avant. Vu l'urgence, le Conseil d'Etat examinera toutefois le projet en l'espèce. Il va néanmoins sans dire que le Conseil ne peut s'empêcher d'émettre une réserve en ce qui concerne l'existence même d'un fondement légal.

6. En outre, il faut observer que l'arrêté en projet ne coïncide pas tout à fait avec la mission que l'article 5, § 2bis, en projet, confère au Roi.

En effet, cet article 5, § 2bis, alinéa 2, dispose que le Roi détermine en premier lieu les modalités permettant d'évaluer quand il y a absence de mesures suffisantes. L'article 1^{er} du projet correspond à cette mission.

L'article 5, § 2bis, alinéa 2, prévoit ensuite que le Roi doit également déterminer les preuves qui peuvent être présentées pour réfuter l'absence de mesures suffisantes. Vu la connexité entre les deux missions conférées au Roi, il s'agit ici d'indices qui permettent de réfuter la présomption qui découle des indices fixés en vue de l'exécution de la première mission citée. Il doit donc s'agir d'indices d'une autre nature, sinon il serait vain de parler de "réfutation" d'une preuve.

Cependant, l'article 2 du projet se limite à prévoir que le CPAS donne la preuve qu'il a pris des mesures suffisantes s'il peut invoquer les indices qui sont le "contre-pied" des indices dont découle l'absence de mesures suffisantes. Ainsi, cette disposition n'ajoute rien à ce qui découle déjà a contrario de l'article 1^{er}. Ce CPAS ne reçoit donc pas réellement la possibilité de "réfuter" la preuve directe.

L'article 2 du projet doit donc être conçu différemment ⁽²⁾.

EXAMEN DU TEXTE

Article 1^{er}

⁽²⁾ A moins que les auteurs du projet ne prennent encore une initiative pour adapter l'article 5, § 2bis, en projet (article 381 du projet de loi-programme), dans un sens qui prive le Roi de sa mission consistant à déterminer les preuves qui peuvent être produites en vue de réfuter la présomption selon laquelle des mesures suffisantes n'ont pas été prises.

7. Au 1) (on écrira : 1°), il faut mentionner la loi du 15 décembre 1980 avec son intitulé.

Au 2) (lire : 2°), il faut alors se référer à "la loi précitée du 15 décembre 1980".

8. Comme l'observe à juste titre l'inspection des finances, il y aurait lieu de fixer au 1) (lire : 1°) une période pendant laquelle il faut, en moyenne, répondre à l'exigence d'un accueil d'au moins 95 % des demandeurs d'asile. On pourrait difficilement attendre des CPAS qu'ils satisfassent à tout moment à cette exigence.

Article 2

9. Il est fait référence à l'observation 6, en ce qui concerne le fondement légal de cet article.

De kamer was samengesteld uit

de Heren
Messieurs

W. DEROOVER,

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

H. COUSY,

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessor van de afdeling wetgeving,
assesseur 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, eerste 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. W. VAN VAERENBERGH, premier 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