

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.805/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 31 januari 2003 door de Minister van Maatschappelijke Integratie verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot vaststelling van de uitvoeringsmodaliteiten van artikel 15, vierde lid, 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 4 februari 2003 het volgende advies gegeven :

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.805/3

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Intégration sociale, le 31 janvier 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "fixant les modalités d'exécution de l'article 15, quatrième alinéa, 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 4 février 2003 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.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd

"door de omstandigheid dat artikel 15 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn door artikel 382 van de programmawet van 24 december 2002 aangevuld werd met een vierde en vijfde lid; dat volgens deze bepalingen de minister binnen de vijf werkdagen ten voorlopige titel het centrum moet aanduiden dat moet tussenkomen wanneer twee of meerdere OCMW's hun bevoegdheid met betrekking tot een steunaanvraag betwisten; dat de Koning de procedure dient te bepalen om de bevoegde minister te vatten, evenals de wijze waarop ten voorlopige titel een oplossing aan het bevoegdheidsconflict zal worden gegeven; dat deze wetsbepalingen reeds in werking zijn getreden op 10 januari 2003; dat bevoegdheidsconflicten tussen OCMW's tot resultaat hebben dat de noodzakelijke hulp uiteindelijk niet wordt verleend en aldus afbreuk wordt gedaan aan fundamentele rechten; dat de preciaire situatie van dakloze personen en meer in het algemeen, van alle hulpbehoevenden die ingevolge bevoegdheidsbetwistingen van alle hulp verstoken blijven, vereist dat in onderhavig besluit dringend noodzakelijk de uitvoeringsmodaliteiten met betrekking tot voornoemd artikel 15, vierde lid van de wet van 2 april 1965 worden vastgesteld".

*

* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

.../...

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

Artikel 15, vierde lid, van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn luidt als volgt :

"Onverminderd de definitieve tenlasteneming van de kosten van de dienstverlening, bepaalt de minister tot wiens bevoegdheid de maatschappelijke integratie behoort, binnen vijf werkdagen, het centrum dat voorlopig moet tussenkomen wanneer twee of meerdere OCMW's achten niet territoriaal bevoegd te zijn om een vraag te onderzoeken".

Het vijfde lid van het voornoemde artikel 15 draagt de Koning op om de uitvoeringsmodaliteiten van de bepaling van het vierde lid vast te stellen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan die bepalingen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

Luidens dit artikel "(kan) de minister ... een ambtenaar van zijn administratie aanstellen om hem voor de toepassing van ... (het ontworpen) besluit te vertegenwoordigen".

Zoals o.m. duidelijk blijkt uit artikel 6, eerste lid, van het ontwerp⁽¹⁾, wordt met artikel 4 beoogd te voorzien in de mogelijkheid voor de minister om de hem bij artikel 15, vierde lid, van de voornoemde wet van 2 april 1965 toegekende beslissingsbevoegdheid te (sub)delegeren aan een ambtenaar.

⁽¹⁾ Luidens dat artikel 6, eerste lid, bepaalt de minister "of diens afgevaardigde" het centrum dat bevoegd is om een beslissing te nemen over de steunaanvraag.

Bij ontstentenis van een uitdrukkelijke machtiging daartoe in de bedoelde wetsbepaling, is die (sub)delegatie niet toelaatbaar.

Uit artikel 33 van de Grondwet volgt immers dat de administratieve overheid, die slechts de bevoegdheid heeft welke haar door de Grondwet en de wet is toegewezen, die bevoegdheid moet uitoefenen op de wijze die door de Grondwet en de wet is voorgeschreven. Wanneer een administratief orgaan een bevoegdheid toegewezen krijgt, wordt daarbij in het algemeen belang een functie georganiseerd en wordt aan dit orgaan geen subjectief recht verleend op de uitoefening van die bevoegdheid. Het administratief orgaan zou derhalve de door de grondwetgever of de wetgever gevestigde bevoegdheidsregeling schenden, indien het over de hem toegekende bevoegdheid zou beschikken, inzonderheid door (sub)delegatie van die bevoegdheid ⁽²⁾.

Artikel 4 moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten en in de artikelen 5, 6 en 7 van het ontwerp dienen de verwijzingen naar "de afgevaardigde" van de minister telkens te worden geschrapt.

Artikel 8

Luidens dit artikel "(moet) het centrum dat bij definitieve rechterlijke of administratieve beslissing bevoegd wordt verklaard (voor de steunverlening), ... de beslissing uitvoeren en in voorkomend geval de door het ten voorlopige titel bevoegd verklaard centrum toegekende steun terugbetalen".

Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering moet in de aangehaalde bepaling onder "definitieve" rechterlijke of administratieve beslissing

⁽²⁾ Zie in die zin A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Kluwer, 2002, nr. 20; W. PAS, B. SEUTIN, J. THEUNIS, G. VAN HAEGENDOREN, J. VANNIEUWENHOVE, L. VERMEIRE, De Grondwet, Die Keure, 2002, p. 144; J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving, pp. 378-379, nr. 16.

worden verstaan : een rechterlijke beslissing die in laatste aanleg is gewezen of een administratieve beslissing waartegen geen beroep meer openstaat. Om betwistingen te vermijden, zou die precisering in de tekst aangebracht kunnen worden.

Voorts heeft de gemachtigde verduidelijkt dat de bepaling luidens welke het definitief bevoegd verklaarde centrum "de beslissing" moet uitvoeren, doelt op de beslissing waarbij het definitief bevoegd werd verklaard. Het is de Raad van State niet duidelijk wat het nut is van die aldus geëxpliciteerde bepaling. De Raad van State vraagt zich af of de vermelde bepaling niet in die zin moet worden begrepen dat het definitief bevoegd verklaarde centrum de beslissing welke door het voorlopig bevoegd verklaarde centrum was genomen in verband met de steunverlening, moet aanvaarden in die zin dat het de steun die is verleend door het voorlopig bevoegd verklaarde centrum, zonder mogelijkheid tot betwisting moet terugbetalen. In elk geval verdient het aanbeveling om in de tekst te preciseren welke beslissing beoogd wordt.

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 artikel 15 van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn door artikel 382 van de programmawet van 24 december 2002 aangevuld werd met een vierde en vijfde lid; dat volgens deze bepalingen de minister binnen de vijf werkdagen ten voorlopige titel het centrum moet aanduiden dat moet tussenkomen wanneer twee of meerdere OCMW's hun bevoegdheid met betrekking tot een steunaanvraag betwisten; dat de Koning de procedure dient te bepalen om de bevoegde minister te vatten, evenals de wijze waarop ten voorlopige titel een oplossing aan het bevoegdheidsconflict zal worden gegeven; dat deze wetsbepalingen reeds in werking zijn getreden op 10 januari 2003; dat bevoegdheidsconflicten tussen OCMW's tot resultaat hebben dat de noodzakelijke hulp uiteindelijk niet wordt verleend en aldus afbreuk wordt gedaan aan fundamentele rechten; dat de preciaire situatie van dakloze personen en meer in het algemeen, van alle hulpbehoevenden die ingevolge bevoegdheidsbetwistingen van alle hulp verstoken blijven, vereist dat in onderhavig besluit dringend noodzakelijk de uitvoeringsmodaliteiten met betrekking tot voornoemd artikel 15, vierde lid van de wet van 2 april 1965 worden vastgesteld".

*

* *

En application de l'article 84, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la section de législation s'est essentiellement limitée à l'examen du fondement juridique, de la compétence de l'auteur de l'acte ainsi que de l'accomplissement des formalités prescrites.

*

* *

.../...

SRT

- 7 -

34.805/3

.../...

PORTEE ET FONDEMENT LEGAL DU PROJET

L'article 15, alinéa 4, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale s'énonce comme suit :

"Sans préjudice de la prise en charge définitive des frais de l'aide sociale, lorsque deux ou plusieurs C.P.A.S. estiment ne pas être compétent(s) territorialement pour examiner une demande d'aide, le ministre qui a l'intégration sociale dans ses attributions détermine, dans un délai de cinq jours ouvrables, le centre qui doit intervenir à titre provisoire".

En son alinéa 5, l'article 15 précité charge le Roi de déterminer les modalités d'application de la disposition de l'alinéa 4.

Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution de ces dispositions.

EXAMEN DU TEXTE

Article 4

Cet article prévoit que "le ministre peut désigner un fonctionnaire de son administration chargé de le représenter pour l'application de ... (l')arrêté (en projet)".

Ainsi que le montre clairement l'article 6, alinéa 1^{er}, du projet ⁽¹⁾, par exemple, les auteurs du projet entendent, au travers de l'article 4, donner au ministre la possibilité de (sub)déléguer à un fonctionnaire le pouvoir de décision que lui a conféré l'article 15, alinéa 4, de la loi précitée du 2 avril 1965.

⁽¹⁾ Selon cet article 6, alinéa 1^{er}, précité, le ministre "ou son représentant" détermine le centre qui est compétent pour statuer sur la demande d'aide.

En l'absence d'une habilitation expresse dans la disposition législative précitée, cette (sub)délégation ne peut être admise.

Il résulte en effet de l'article 33 de la Constitution que l'autorité administrative, qui n'a de pouvoirs que ceux que la Constitution et la loi lui ont attribués, doit exercer ceux-ci ainsi que la Constitution et la loi le prescrivent. Lorsqu'un organe administratif se voit attribuer un pouvoir, une fonction est organisée à cet effet dans l'intérêt général et l'organe en question ne se voit ouvrir aucun droit subjectif à l'exercice de ce pouvoir. L'organe administratif violerait dès lors l'organisation des attributions telle qu'elle est établie par le Constituant ou le législateur s'il disposait du pouvoir qui lui est attribué, notamment en le (sub)déléguant ⁽²⁾.

Il y aurait dès lors lieu de distraire l'article 4 du projet et, aux articles 5, 6 et 7 du projet, de supprimer chaque fois les références au "représentant" du ministre.

Article 8

Cet article prévoit que "le centre (déclaré) compétent (pour accorder l'aide) par décision judiciaire ou administrative définitive, doit exécuter la décision et(,) le cas échéant(,) rembourser l'aide octroyée par le centre déclaré compétent à titre provisoire".

Selon les précisions fournies par le délégué du gouvernement, il faut, dans cette disposition, comprendre par décision judiciaire ou administrative "définitive" une

⁽²⁾ Voir en ce sens, A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Kluwer, 2002, n° 20; W. PAS, B. SEUTIN, J. THEUNIS, G. VAN HAEGENDOREN, J. VAN NIEUWENHOVE, L. VERMEIRE, *De Grondwet, La Charte*, 2002, p. 144; J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, afdeling wetgeving*, pp. 378-379, n° 16.

décision judiciaire rendue en dernier ressort ou une décision administrative qui n'est plus susceptible de recours. Pour éviter les contestations, ces précisions pourraient être inscrites dans le texte.

Le délégué a par ailleurs indiqué que la disposition aux termes de laquelle le centre déclaré définitivement compétent doit exécuter "la décision", vise la décision déclarant ce centre définitivement compétent. Le Conseil d'Etat aperçoit mal l'utilité de cette disposition ainsi explicitée. Le Conseil d'Etat se demande s'il ne faut pas interpréter la disposition précitée en ce sens que le centre déclaré définitivement compétent doit accepter la décision qu'avait prise le centre déclaré compétent à titre provisoire au sujet de l'aide, de telle sorte qu'il lui faille rembourser l'aide accordée par le centre déclaré compétent à titre provisoire, sans possibilité de contestation. En tout état de cause, il est recommandé de préciser dans le texte de quelle décision il s'agit.

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,

H. COUSY,
J. VELAERS,

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

Mevrouw
Madame

F. LIEVENS,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

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. W. DEROOVER.

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