

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 50.518/1  
VAN 17 NOVEMBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 25 oktober 2011 door de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de elektronische gegevensstromen tussen de Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in het kader van de toepassing van de wetten van 2 april 1965, van 8 juli 1976, van 26 mei 2002, de programmawet van 22 december 2008 betreffende het Sociaal Stookoliefonds en de koninklijke besluiten ter uitvoering ervan' heeft het volgende advies gegeven:

1. Het ontwerp bepaalt dat de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, om de terugbetaling te verkrijgen (in de Franse tekst: “En vue d’obtenir le remboursement”) voorzien in de wet van 2 april 1965 ‘betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, de organieke wet van 8 juli 1976 ‘betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’, de wet van 26 mei 2002 ‘betreffende het recht op maatschappelijke integratie’ en hoofdstuk 3 (“Maatschappelijke Integratie - Verwarmingstoelage toegekend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in het kader van het Sociaal Stookoliefonds”) van titel 10 van de programmawet van 22 december 2008, dienen te beschikken “over elektronische gegevensstromen die, via de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid, lopen tussen de Programmatorische Federale Overheidsdienst Maatschappelijke Integratie of andere partnerinstellingen en de openbare centra voor maatschappelijk welzijn” (zie artikel 1 van het ontwerp). De bedoelde gegevensstromen zijn opgesomd in een lijst gevoegd als bijlage bij het ontwerp (artikel 1, § 1, tweede lid), die door de Minister bevoegd voor de Maatschappelijke Integratie kan worden gewijzigd en aangevuld (artikel 3). De OCMW’s dienen over die gegevensstromen te beschikken binnen zes maanden na de inwerkingtreding van het besluit (artikel 2).

2. Ondervraagd over de juiste bedoeling van het ontwerp verklaarde de gemachtigde:

“En fait, l’objet de ce projet d’arrêté ne porte ni sur les données ni sur les flux mais sur le développement par les CPAS de leur outil informatique afin d’avoir accès à l’ensemble de ces flux.

Cette absence d’accès a directement une influence sur les missions qui doivent être remplies par les CPAS, sur les allocations octroyées par les CPAS aux usagers et le remboursement de celles-ci par l’Etat aux CPAS.

En effet, avant d’accorder tout aide, le CPAS doit effectuer une enquête sociale. Il reçoit une partie des éléments par l’utilisation de différents flux électroniques. (...)

Pour obtenir ces informations, les CPAS utilisent un logiciel social de leur choix, permettant la création et la gestion du dossier social d’un usager. Chaque dossier est intégré directement à la Banque Carrefour de Sécurité Sociale.

Plusieurs logiciels sociaux différents existent et sont utilisés actuellement par les CPAS. Ces derniers ont la liberté de choisir une société soft privée ou de programmer eux-mêmes leur propre logiciel social.

En fonction de ses moyens et ses priorités, chaque CPAS développe l’accès aux flux qu’il juge opportun. (...)

Le risque est qu’un logiciel ne reprenant pas l’accès à certains flux, enlèverait au CPAS l’accès à des informations cruciales pour son enquête sociale. (...)

[L'objet] est de fixer légalement le minimum de flux auxquels les CPAS se doivent d'avoir accès afin de remplir légalement les missions imposées par les législations et qui sont subventionnées par l'Etat fédéral.

Ce subventionnement ne peut intervenir que pour autant que les conditions de l'octroi de l'allocation aient été remplies."

Op grond van deze toelichting door de gemachtigde mag aangenomen worden dat het ontwerp tot doel heeft om de OCMW's te verplichten ervoor te zorgen dat zij materieel gezien, door het aanpassen van hun informaticasystemen, toegang hebben tot de betrokken gegevensstromen, zodat zij de gegevens kunnen gebruiken bij het voeren van de sociale onderzoeken die aan het verlenen van de betrokken toelagen of uitkeringen moeten voorafgaan. Deze verplichting wordt opgelegd als voorwaarde om terugbetaling door de federale overheid te verkrijgen.

3. De vraag rijst op grond van welke wettelijke bepalingen de Koning dergelijke verplichting kan opleggen als voorwaarde om de terugbetaling te kunnen verkrijgen.

De in de aanhef van het ontwerp vermelde bepalingen<sup>1</sup> bevatten geen uitdrukkelijke machtiging in die zin.

In de artikelen 9, § 3, en 12, tweede lid, van de wet van 2 april 1965 wordt melding gemaakt van het verlies van het recht op terugvordering, maar deze bepalingen houden geen verband met de wijze waarop het sociaal onderzoek wordt gevoerd. Die vaststelling geldt eveneens voor artikel 21, § 6, tweede lid, van de wet van 26 mei 2002 en voor artikel 259, § 3, van de programmawet van 22 december 2008.

Artikel 57bis van de organieke wet van 8 juli 1976 bepaalt niets over een sociaal onderzoek of voorwaarden voor de terugbetaling van de installatiepremie. Van een sociaal onderzoek is wel sprake in artikel 60 van dezelfde wet, doch dat artikel bevat geen delegatie aan de Koning om het nader te regelen. Het koninklijk besluit van 21 september 2004 'tot toekenning van een installatiepremie door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn aan bepaalde personen die hun hoedanigheid van dakloze verliezen', waarnaar de gemachtigde heeft verwezen, kan geen rechtsgrond bieden aangezien een koninklijk besluit geen rechtsgrond kan vinden in een ander koninklijk besluit.

In artikel 11, § 1, tweede lid, van de wet van 2 april 1965 wordt als voorwaarde voor terugbetaling gesteld dat voorafgaand een sociaal onderzoek is gebeurd. In artikel 256,

---

<sup>1</sup> Het gaat om de artikelen 9 en 12 van de wet van 2 april 1965, artikel 57bis van de wet van 8 juli 1976, artikel 21 van de wet van 26 mei 2002 en artikel 259 van de programmawet van 22 december 2008.

eerste lid, van de programmawet van 22 december 2008 wordt aan het OCMW opgelegd na te gaan, op basis van een sociaal onderzoek, of alle voorwaarden om de toelage te krijgen vervuld zijn. Deze wetten bevatten echter evenmin een machtiging aan de Koning om het sociaal onderzoek nader te regelen.

In de wet van 26 mei 2002, verleent artikel 16, § 1, tweede lid, een uitdrukkelijke machtiging aan de Koning om, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, de modaliteiten van het onderzoek naar de bestaansmiddelen – verplicht gesteld door artikel 3, 4°, van dezelfde wet – vast te stellen. Het ontwerp is evenwel niet als dusdanig opgevat en werd ook niet overlegd in Ministerraad. Deze bepaling wordt noch in de aanhef van het ontwerp, noch in de toelichting door de gemachtigde genoemd. Deze elementen wijzen erop dat de stellers van het ontwerp het ontwerp niet zien als een uitvoering van de genoemde bepaling.

In de aanhef wordt voorts melding gemaakt van artikel 108 van de Grondwet, wat doet veronderstellen dat de stellers van het ontwerp van mening zijn dat de Koning het besluit kan nemen op grond van de in de aanhef vermelde wettelijke bepalingen, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning. Men zou eventueel kunnen aannemen dat de Koning op grond van zijn algemene uitvoeringsbevoegdheid, gelezen in samenhang met de voornoemde bepalingen waarin sprake is van het sociaal onderzoek, nader kan bepalen hoe dat sociaal onderzoek moet gebeuren. Het opleggen aan de OCMW's van de verplichting om ervoor te zorgen dat zij materieel toegang hebben tot de betrokken gegevensstromen, als voorwaarde om de terugbetaling van de betrokken uitkeringen of toelagen te kunnen verkrijgen, komt evenwel neer op het toevoegen van een nieuwe voorwaarde aan de voorwaarden die door de genoemde wetten aan de terugbetaling zijn gesteld. Dit kan echter niet op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid, die immers inhoudt dat de Koning bevoegd is om de verordeningen te maken en de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de wetten nodig zijn, doch zonder daarbij de draagwijdte van de wet te verruimen of te beperken.

4. Gelet op wat voorafgaat, ziet de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet wat de rechtsgrond voor het ontwerp zou kunnen zijn. Het ontwerp wordt dan ook niet verder onderzocht.

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                     |                     |
|----------|---------------------|---------------------|
| de Heren | M. VAN DAMME,       | kamervoorzitter,    |
|          | J. BAERT,           |                     |
|          | W. VAN VAERENBERGH, | staatsraden,        |
|          | M. RIGAUX,          | assessoren van de   |
|          | M. TISON,           | afdeling Wetgeving, |
| Mevrouw  | G. VERBERCKMOES,    | griffier.           |

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw R. THIELEMANS, eerste auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME

ROYAUME BELGIQUE

-----

AVIS 50.518/1  
DU 17 NOVEMBRE 2011

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

LE CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, première chambre, saisi par le Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté, le 25 octobre 2011, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'concernant les flux de données électroniques entre le Service fédéral public de programmation Intégration sociale et les centres publics d'action sociale dans le cadre de l'application des lois du 2 avril 1965, du 8 juillet 1976, du 26 mai 2002, de la loi programme du 22 décembre 2008 concernant le Fonds Mazout et de leurs arrêtés royaux d'exécution', a donné l'avis suivant:

1. Le projet dispose que, en vue d'obtenir le remboursement (dans le texte néerlandais : « Om de terugbetaling te krijgen ») prévu dans la loi du 2 avril 1965 'relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale', la loi du 8 juillet 1976 'organique des centres publics d'action sociale', la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale' et le chapitre 3 (« Intégration sociale - Allocation de chauffage octroyée par le centre public d'action sociale dans le cadre du Fonds social Mazout ») du titre 10 de la loi-programme du 22 décembre 2008, les centres publics d'action sociale doivent disposer « des flux électroniques qui transitent, via la Banque Carrefour de Sécurité sociale, entre le Service public fédéral de Programmation Intégration sociale ou d'autres institutions partenaires et les centres publics d'action sociale » (article 1<sup>er</sup> du projet). Les flux visés sont énumérés dans une liste jointe en annexe au projet (article 1<sup>er</sup>, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2) qui peut être modifiée et complétée par le ministre qui a l'Intégration sociale dans ses attributions (article 3). Les CPAS doivent disposer de ces flux dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de l'arrêté (article 2).

2. Interrogé quant à l'objectif précis du projet, le délégué a déclaré ce qui suit :

« En fait, l'objet de ce projet d'arrêté ne porte ni sur les données ni sur les flux mais sur le développement par les CPAS de leur outil informatique afin d'avoir accès à l'ensemble de ces flux.

Cette absence d'accès a directement une influence sur les missions qui doivent être remplies par les CPAS, sur les allocations octroyées par les CPAS aux usagers et le remboursement de celles-ci par l'Etat aux CPAS.

En effet, avant d'accorder tout aide, le CPAS doit effectuer une enquête sociale. Il reçoit une partie des éléments par l'utilisation de différents flux électroniques. (...)

Pour obtenir ces informations, les CPAS utilisent un logiciel social de leur choix, permettant la création et la gestion du dossier social d'un usager. Chaque dossier est intégré directement à la Banque Carrefour de Sécurité Sociale.

Plusieurs logiciels sociaux différents existent et sont utilisés actuellement par les CPAS. Ces derniers ont la liberté de choisir une société soft privée ou de programmer eux-mêmes leur propre logiciel social.

En fonction de ses moyens et ses priorités, chaque CPAS développe l'accès aux flux qu'il juge opportun. (...)

Le risque est qu'un logiciel ne reprenant pas l'accès à certains flux, enlèverait au CPAS l'accès à des informations cruciales pour son enquête sociale. (...)

[L'objet] est de fixer légalement le minimum de flux auxquels les CPAS se doivent d'avoir accès afin de remplir légalement les missions imposées par les législations et qui sont subventionnées par l'Etat fédéral.

Ce subventionnement ne peut intervenir que pour autant que les conditions de l'octroi de l'allocation aient été remplies. »

Sur la base de ces explications fournies par le délégué, on peut supposer que le projet a pour but d'obliger les CPAS à veiller à avoir accès matériellement, par l'adaptation de leur système informatique, aux flux concernés afin qu'ils puissent utiliser les données lors de l'exécution des enquêtes sociales qui doivent précéder l'octroi des allocations concernées. Cette obligation est imposée comme condition pour obtenir le remboursement par l'autorité fédérale.

3. La question se pose de savoir quelles dispositions législatives autorisent le Roi à imposer une telle obligation à titre de condition pour obtenir le remboursement.

Les dispositions mentionnées dans le préambule du projet<sup>1</sup> ne comprennent pas de délégation expresse en ce sens.

Les articles 9, § 3, et 12, alinéa 2, de la loi du 2 avril 1965 font mention de la perte du droit au recouvrement mais ces dispositions sont sans rapport avec la manière dont s'effectue l'enquête sociale. Cette observation s'applique également pour l'article 21, § 6, alinéa 2, de la loi du 26 mai 2002 et l'article 259, § 3, de la loi-programme du 22 décembre 2008.

L'article 57bis de la loi organique du 8 juillet 1976 ne prévoit rien quant à l'enquête sociale ou aux conditions du remboursement de la prime d'installation. Il est bien question d'une enquête sociale à l'article 60 de la même loi mais cet article ne comprend aucune délégation au Roi en vue d'en régler les modalités. L'arrêté royal du 21 septembre 2004 'visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans abri', auquel le délégué a fait référence ne peut constituer un fondement juridique dès lors qu'un arrêté royal ne peut se fonder sur un autre arrêté royal.

L'article 11, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, de la loi du 2 avril 1965 prévoit l'exécution préalable d'une enquête sociale à titre de condition pour le remboursement. L'article 256, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi-programme du 22 décembre 2008 impose aux CPAS de vérifier, sur la base d'une enquête sociale, si toutes les conditions prévues pour obtenir une allocation ont été remplies. Ces lois ne chargent toutefois pas non plus le Roi de régler les modalités de l'enquête sociale.

Dans la loi du 26 mai 2002, l'article 16, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2, charge expressément le Roi de déterminer, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités de l'enquête sur les

---

<sup>1</sup> Il s'agit des articles 9 et 12 de la loi du 2 avril 1965, de l'article 57bis de la loi du 8 juillet 1976, de l'article 21 de la loi du 26 mai 2002 et de l'article 259 de la loi-programme du 22 décembre 2008.

ressources, imposée par l'article 3, 4°, de la même loi. Le projet n'est toutefois pas conçu comme tel et n'a pas davantage été délibéré en Conseil des Ministres. Cette disposition n'est mentionnée ni au préambule du projet, ni dans les explications fournies par le délégué. Ces éléments indiquent que les auteurs du projet ne conçoivent pas ce dernier comme la mise en œuvre de la disposition visée.

Le préambule mentionne en outre l'article 108 de la Constitution, ce qui donne à penser que les auteurs du projet estiment que le Roi peut prendre l'arrêté en vertu des dispositions législatives visées dans le préambule, lues en combinaison avec le pouvoir général d'exécution du Roi. On pourrait éventuellement admettre qu'en vertu de son pouvoir général d'exécution, lu en combinaison avec les dispositions susvisées dans lesquelles il est question de l'enquête sociale, le Roi peut préciser comment cette enquête sociale doit être effectuée. Imposer aux CPAS l'obligation de veiller à toujours avoir matériellement accès aux flux concernés, comme condition pour pouvoir obtenir le remboursement des allocations concernées, revient toutefois à ajouter une nouvelle condition à celles que les lois concernées ont fixées pour le remboursement. Cela n'est toutefois pas possible en vertu du pouvoir général d'exécution, qui implique en effet que le Roi est compétent pour faire les règlements et arrêtés nécessaires pour l'exécution des lois, mais sans jamais pouvoir en étendre ou en restreindre la portée.

4. En conséquence, le Conseil d'État, section de législation, ne voit pas quel pourrait être le fondement juridique du projet. Celui-ci n'est dès lors pas examiné plus avant.

-----

La chambre était composée de

|           |                     |                                             |
|-----------|---------------------|---------------------------------------------|
| Messieurs | M. VAN DAMME,       | président de chambre,                       |
|           | J. BAERT,           |                                             |
|           | W. VAN VAERENBERGH, | conseillers d'État,                         |
|           | M. RIGAUX,          |                                             |
|           | M. TISON,           | assesseurs de la<br>section de législation, |
| Madame    | G. VERBERCKMOES,    | greffier.                                   |

Le rapport a été présenté par Madame R. THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de Monsieur J. BAERT.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME