RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.215/1
van 30 oktober 2013

over

een ontwerp van koninklijk besluit ‘betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek verricht overeenkomstig artikel 9*bis* van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 54.215/1
du 30 octobre 2013

sur

un projet d’arrêté royal ‘relatif aux conditions minimales de l’enquête sociale établie conformément à l’article 9*bis* de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d’action sociale’

Op 30 september 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek verricht overeenkomstig artikel 9*bis* van de wet van 2 april 1965 betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 oktober 2013.

*

Le 30 septembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à l'Intégration sociale et à la Lutte contre la pauvreté à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 9*bis* de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 24 octobre 2013. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Marc RIGAUX et Michel TISON, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wouter PAS, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 octobre 2013.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van koninklijk besluit strekt ertoe de minimumvoorwaarden te bepalen voor het sociaal onderzoek verricht op grond van artikel 9*bis* van de wet van 2 april 1965 'betreffende het ten laste nemen van de steun verleend door de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'.

2.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 9*bis*, tweede lid, van de voornoemde wet van 2 april 1965.

Luidens artikel 9*bis*, eerste lid, van deze wet stelt, wanneer de kosten van de steunverlening door het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna: OCMW) overeenkomstig artikel 4 of 5 van dezelfde wet ten laste zijn van de Staat, een sociaal onderzoek het bestaan en de omvang van de behoefte aan dienstverlening vast. Krachtens artikel 9*bis*, tweede lid, van deze wet kan de Koning de elementen van het sociaal onderzoek vaststellen die onderworpen zullen worden aan de door de minister georganiseerde controle.

Deze bepaling biedt rechtsgrond om de elementen vast te leggen van het specifieke[1] sociaal onderzoek dat het bestaan en de omvang van de behoefte aan dienstverlening vaststelt waarvoor de kosten ten laste zijn van de federale Staat.

2.2. Artikel 9, § 2, van het ontwerp bepaalt dat het verslag van het sociaal onderzoek geldt tot bewijs van het tegendeel wat betreft de feitelijke vaststellingen die erin op tegensprekelijke wijze zijn opgetekend.

Deze bepaling betreft niet het vaststellen van de elementen van het sociaal onderzoek. Ze kan geen rechtsgrond vinden in artikel 9*bis* van de wet van 2 april 1965, ook niet in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning.

De bepaling herneemt enkel artikel 60, § 1, derde lid, van de organieke wet van 8 juli 1976 'betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'. De bepaling dient derhalve te worden weggelaten.

2.3. De artikelen 10 en 11 van het ontwerp bevatten als dusdanig geen elementen van het sociaal onderzoek.

Ze regelen de elektronische gegevensstromen, tussen de federale programmatorische overheidsdienst Maatschappelijke Integratie en de OCMW's, die door de OCMW's gebruikt moeten worden bij de uitvoering van het sociaal onderzoek bedoeld in artikel 9*bis* van de wet van 2 april 1965.

---

[1] Omdat het een bijzonder sociaal onderzoek betreft en dus een bijzondere toepassing van de algemene regel in artikel 60 van de organieke wet van 8 juli 1976 'betreffende de openbare centra van maatschappelijk welzijn'. Dit legt, voorafgaand aan de tussenkomst van het OCMW, een sociaal onderzoek op waarin zijn opgenomen een nauwkeurige diagnose nopens het bestaan en de omvang van de behoefte aan dienstverlening alsook een voorstel inzake de meest passende middelen om daarin te voorzien.

Deze artikelen vinden rechtsgrond in het artikel 9*bis*, in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet.

3. De artikelen 1 en 60 van de organieke wet van 8 juli 1976 'betreffende de openbare centra van maatschappelijk welzijn', vormen geen rechtsgrond voor het ontwerp van koninklijk besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het tweede lid van de aanhef moet worden aangevuld met de woorden ", ingevoegd bij de wet van 27 december 2012".[2]

5. De derde aanhefbepaling dient te worden weggelaten aangezien de artikelen 1 en 60 van de wet van 8 juli 1976 geen rechtsgrond vormen.

Artikel 1

6. Bij de definitie van "sociaal onderzoek" onder het tweede streepje wordt best een verwijzing naar artikel 9*bis* van de wet van 2 april 1965 opgenomen. Aldus wordt het toepassingsgebied van het ontwerp verduidelijkt en wordt het ontwerp onderscheiden van het ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek verricht overeenkomstig artikel 19, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie', waarover eveneens het advies van de Raad van State is gevraagd. Dit onderscheid blijkt weliswaar uit de opschriften van beide ontwerpen maar die opschriften hebben geen normatieve waarde.

7. In de definities in artikel 1 mogen geen regelgevende elementen worden opgenomen.[3] De omschrijving van de begrippen "sociaal verslag" en "sociaal dossier" bevatten inhoudelijke regelingen die in de tekst van het besluit moeten worden opgenomen.

7.1. Bij de omschrijving van het "sociaal verslag" moet de tweede zin in de Nederlandse tekst nauwer aansluiten bij de Franse tekst. Het ontwerp kan immers, binnen de rechtsgrond van artikel 9*bis* van de voornoemde wet van 2 april 1965, geen verplichting opleggen aan de raadsleden voor maatschappelijk welzijn. Het ontwerp kan enkel bepalen dat het sociaal verslag dusdanig moet zijn opgesteld dat de raadsleden op basis van dit verslag een beslissing met kennis van zaken kunnen nemen.

---

[2] Zie *Beginselen van wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State 2008, aanbeveling nr. 27, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvanstate.be).

[3] Zie *Beginselen van wetgevingstechniek*, aanbeveling nr. 97.

Deze regeling moet dan ook worden ingevoegd in artikel 9 van het ontwerp. Dit is het enige artikel waarin sprake is van het sociaal verslag, en waar een gelijkaardige regel (namelijk het afsluiten met een concreet voorstel van beslissing) reeds is opgenomen.

7.2. De definitie van "sociaal dossier" is zinloos aangezien het begrip in het ontwerp niet gebruikt wordt. Als het de bedoeling van de stellers is om een verplichting op te leggen om een dossier, zoals omschreven, aan te leggen, moet dit als een autonome bepaling in het ontwerp ingevoegd worden.

8. Bij de definitie van "sociaal onderzoek" schrijve men "het centrum" in de plaats van "het OCMW".

Artikel 7

9. De Franse en de Nederlandse tekst van het ontwerp stemmen niet overeen aangezien er in de Nederlandse tekst sprake is van "een visum".

Artikel 8

10. In de Nederlandse tekst van het ontwerp vervange men "met dit opzicht" door "vanuit dit oogpunt".

Artikel 10

11. In de Nederlandse tekst schrijve men "de veiligheidsnormen" in de plaats van "de securityregels".

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté royal soumis pour avis a pour objet de fixer les conditions minimales de l'enquête sociale établie sur la base de l'article 9*bis* de la loi du 2 avril 1965 'relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale'.

2.1. Le projet trouve en principe son fondement juridique dans l'article 9*bis*, alinéa 2, de la loi précitée du 2 avril 1965.

L'article 9*bis*, alinéa 1er, de cette loi prévoit que lorsque les frais de l'octroi des secours par le centre public d'action sociale (ci-après : CPAS) sont à la charge de l'État conformément aux articles 4 ou 5 de la même loi, une enquête sociale constate l'existence et l'étendue du besoin d'aide. Selon l'article 9*bis*, alinéa 2, de cette loi, le Roi peut déterminer les éléments de l'enquête sociale qui seront soumis au contrôle organisé par le ministre.

Cette disposition procure un fondement juridique pour déterminer les éléments de l'enquête sociale spécifique[1] qui constate l'existence et l'étendue du besoin d'aide dont les frais sont à la charge de l'État fédéral.

2.2. L'article 9, § 2, du projet dispose que le rapport de l'enquête sociale fait foi jusqu'à preuve du contraire pour ce qui concerne les constations de faits qui y sont consignées contradictoirement.

Cette disposition ne concerne pas la détermination des éléments de l'enquête sociale. Elle ne peut trouver de fondement juridique dans l'article 9*bis* de la loi du 2 avril 1965, pas même combiné avec le pouvoir général d'exécution du Roi.

La disposition ne reproduit que l'article 60, § 1er, alinéa 3, de la loi organique 'des centres publics d'action sociale' du 8 juillet 1976. Elle doit dès lors être omise.

2.3. En tant que tels, les articles 10 et 11 du projet ne comportent pas d'éléments de l'enquête sociale.

Ils règlent les flux électroniques entre le Service public fédéral de Programmation Intégration sociale et les CPAS, que ceux-ci doivent utiliser pour réaliser l'enquête sociale visée à l'article 9*bis* de la loi du 2 avril 1965.

Ces articles trouvent un fondement juridique dans l'article 9*bis*, combiné au pouvoir général d'exécution du Roi sur la base de l'article 108 de la Constitution.

3. Les articles 1er et 60 de la loi organique 'des centres publics d'action sociale' du 8 juillet 1976 ne procurent pas de fondement juridique au projet d'arrêté royal.

[1] Parce qu'il s'agit d'une enquête sociale particulière et, partant, d'une application particulière de la règle générale de l'article 60 de la loi organique 'des centres publics d'action sociale' du 8 juillet 1976. Cet article impose, préalablement à l'intervention du CPAS, une enquête sociale incluant un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide ainsi qu'une proposition concernant les moyens les plus appropriés pour y faire face.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. Il convient de compléter le deuxième alinéa du préambule par les mots « , inséré par la loi du 27 décembre 2012 » [2].

5. Les articles 1er et 60 de la loi du 8 juillet 1976 ne procurant pas de fondement juridique, il y a lieu d'omettre le troisième alinéa du préambule.

Article 1er

6. Dans la définition de l' « enquête sociale » figurant au deuxième tiret, mieux vaut insérer une référence à l'article 9*bis* de la loi du 2 avril 1965. Ainsi, le champ d'application du projet sera précisé et le projet se distinguera du projet d'arrêté royal 'relatif aux conditions minimales de l'enquête sociale établie conformément à l'article 19, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale', sur lequel l'avis du Conseil d'État a également été demandé. Si cette distinction ressort des intitulés des deux projets, ces intitulés n'ont toutefois pas de valeur normative.

7. Les définitions inscrites à l'article 1er ne peuvent pas comporter d'éléments normatifs [3]. La définition des notions de « rapport social » et de « dossier social » contient des règles de fond qui doivent figurer dans le texte de l'arrêté.

7.1. Dans la définition du « rapport social », la deuxième phrase du texte néerlandais doit être mieux alignée sur le texte français. En effet, dans le cadre du fondement juridique procuré par l'article 9*bis* de la loi précitée du 2 avril 1965, le projet ne peut pas imposer d'obligations aux conseillers de l'action sociale. Le projet peut uniquement prévoir que le rapport social doit être établi de manière à permettre aux conseillers de prendre une décision en connaissance de cause sur la base de ce rapport.

Cette règle doit donc être insérée dans l'article 9 du projet. C'est le seul article qui fait mention du rapport social et qui contient déjà une règle analogue (à savoir la formulation d'une proposition concrète de décision qui termine ce rapport).

7.2. La définition du « dossier social » n'a pas de sens, dès lors que la notion n'est pas utilisée dans le projet. Si l'intention des auteurs est d'imposer une obligation de constituer un dossier, tel qu'il est défini, il y a lieu de l'exprimer dans le projet sous la forme d'une disposition autonome.

8. Dans la définition de l' « enquête sociale », on écrira « au centre » au lieu de « au CPAS ».

---

[2] Voir *Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, Conseil d'État, 2008, recommandation n° 27, à consulter sur le site internet du Conseil d'État (www.raadvst-consetat.be).

[3] Voir *Principes de technique législative*, recommandation n° 97.

Article 7

9. Les textes français et néerlandais du projet ne concordent pas dès lors qu'il est question de « visum » dans le texte néerlandais.

Article 8

10. Dans le texte néerlandais du projet, on remplacera les mots « met dit opzicht » par les mots « vanuit dit oogpunt ».

Article 10

11. Dans le texte néerlandais, on écrira « de veiligheidsnormen » plutôt que « de securityregels ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME