RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 54.277/1
van 12 november 2013

over

een 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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 54.277/1
du 12 novembre 2013

sur

un 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’

Op 10 oktober 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie 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 19, § 1, van de wet van 26 mei 2002 betreffende het recht op maatschappelijke integratie'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 31 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 Greet VERBERCKMOES, 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 12 november 2013.

*

Le 10 octobre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à l'Intégration sociale 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 19, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale'.

Le projet a été examiné par la première chambre le 31 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 Greet VERBERCKMOES, 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 12 novembre 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 19, § 1, van de wet van 26 mei 2002 'betreffende het recht op maatschappelijke integratie'.

2.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 19, § 1, van de voornoemde wet van 26 mei 2002. Luidens dit artikel verricht het openbaar centrum voor maatschappelijk welzijn (hierna: OCMW) een sociaal onderzoek met het oog op de toekenning van maatschappelijke integratie in de vorm van een leefloon, of een tewerkstelling, met het oog op de herziening of de intrekking van een beslissing dienaangaande of met het oog op een beslissing tot schorsing van de uitbetaling van het leefloon. De Koning kan de nadere regels van het sociaal onderzoek bepalen.

Deze bepaling biedt rechtsgrond om de elementen vast te leggen van het specifieke[1] sociaal onderzoek in het kader van het recht op maatschappelijke integratie.

2.2. Artikel 8, § 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 nadere regels van het sociaal onderzoek. Ze kan geen rechtsgrond vinden in artikel 19, § 1, van de wet van 26 mei 2002, 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 9 en 10 van het ontwerp bevatten als dusdanig geen nadere regels van het eigenlijke sociaal onderzoek. Ze regelen de elektronische gegevensstromen, tussen de Programmatorische Federale 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 19, § 1, van de wet van 26 mei 2002.

Deze artikelen vinden rechtsgrond in artikel 19, § 1, van de wet van 26 mei 2002, in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Koning op grond van artikel 108 van de Grondwet.

---

[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 artikel 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Het tweede lid van de aanhef moet worden aangevuld met de woorden ", gewijzigd bij de wet van 27 december 2012".[2] In de Franse tekst schrijve men "l'article 19" in plaats van "article 19".

Artikel 1

4. Bij de definitie van "sociaal onderzoek" onder het tweede streepje wordt best een verwijzing naar artikel 19, § 1, van de wet van 26 mei 2002 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 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', waarover de Raad van State op 30 oktober 2013 advies 54.215/1 heeft uitgebracht. Dit onderscheid blijkt weliswaar uit de opschriften van beide ontwerpen maar die opschriften hebben geen normatieve waarde.

5. 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.

5.1. 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 19, § 1, van de wet van 26 mei 2002, 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.

Deze regeling moet dan ook worden ingevoegd in artikel 8 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.

5.2. 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.

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

---

[2] Zie *Beginselen van de 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.raadvst-consetat.be).

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

7. Bij de definitie van "hulpaanvrager" schrijve men in de Nederlandse tekst "26 mei 2002" in de plaats van "26 mei 2001".

8. Bij de definitie van "samenwonende" schrijve men "persoon waarmee de hulpaanvrager samenwoont" in de plaats van "persoon waarmee men samenwoont".

Artikel 9

9. 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 opérée conformément à l'article 19, § 1er, de la loi du 26 mai 2002 'concernant le droit à l'intégration sociale'.

2.1. Le projet trouve en principe un fondement juridique à l'article 19, § 1er, de la loi du 26 mai 2002, précitée. Aux termes de cet article, le centre public d'action sociale (ci-après : CPAS) procède à une enquête sociale en vue de l'octroi de l'intégration sociale sous la forme d'un revenu d'intégration ou d'un emploi, en vue de la révision ou du retrait d'une décision y afférente ou en vue d'une décision de suspension de paiement du revenu d'intégration. Le Roi peut déterminer les modalités de l'enquête sociale.

Cette disposition procure un fondement juridique à la fixation des éléments de l'enquête sociale spécifique [1] dans le cadre du droit à l'intégration sociale.

2.2. L'article 8, § 2, du projet dispose que le rapport de l'enquête sociale fait foi jusqu'à preuve du contraire pour ce qui concerne les constatations de faits qui y sont consignées contradictoirement.

Cette disposition ne concerne pas la fixation des modalités de l'enquête sociale. Elle ne peut dès lors pas trouver de fondement juridique à l'article 19, § 1er, de la loi du 26 mai 2002, même en combinaison avec le pouvoir général d'exécution du Roi.

La disposition reproduit uniquement l'article 60, § 1er, alinéa 3, de la loi organique du 8 juillet 1976 'des centres publics d'action sociale'. Il y a par conséquent lieu d'omettre la disposition.

2.3. Les articles 9 et 10 du projet ne comportent en soi pas d'autres modalités concernant l'enquête sociale proprement dite. Ils règlent les flux électroniques, entre le Service public fédéral de programmation Intégration sociale et les CPAS, qui doivent être utilisés par ces derniers lors de la réalisation de l'enquête sociale visée à l'article 19, § 1er, de la loi du 26 mai 2002.

Ces articles trouvent un fondement juridique à l'article 19, § 1er, de la loi du 26 mai 2002, lu en combinaison avec le pouvoir général d'exécution du Roi en vertu de l'article 108 de la Constitution.

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

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

3. Il convient de compléter le deuxième alinéa du préambule par les mots « , modifié par la loi du 27 décembre 2012 » [2]. Dans le texte français, on écrira en outre « l'article 19 » au lieu de « article 19 ».

Article 1er

4. Mieux vaudrait intégrer, dans la définition de l'« enquête sociale », au deuxième tiret, une référence à l'article 19, § 1er, de la loi du 26 mai 2002. Cette référence précisera le champ d'application du projet et le distinguera du 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', sur lequel le Conseil d'État a donné l'avis 54.215/1 le 30 octobre 2013. Cette distinction ressort certes des intitulés des deux projets, mais ceux-ci n'ont aucune valeur normative.

5. Les définitions inscrites à l'article 1er ne peuvent pas contenir d'éléments normatifs [3]. La définition des notions de « rapport social » et de « dossier social » comportent des règles de fond qu'il faut intégrer dans le texte de l'arrêté.

5.1. Dans la définition du « rapport social », il y a lieu de mieux harmoniser la deuxième phrase du texte néerlandais avec le texte français. En effet, le fondement juridique que procure l'article 19, § 1er, de la loi du 26 mai 2002, ne permet pas au projet d'imposer une obligation aux conseillers de l'action sociale. Le projet peut uniquement disposer que le rapport social doit être établi de manière à ce que, sur la base de ce rapport, les conseillers puissent prendre une décision en connaissance de cause.

On insérera par conséquent cette règle dans l'article 8 du projet. Il s'agit du seul article qui fait mention du rapport social et qui comprend déjà une règle similaire (à savoir terminer par une proposition de décision concrète).

5.2. La définition du « dossier social » est inutile dès lors que la notion n'est pas utilisée dans le projet. Si l'intention des auteurs est d'imposer l'obligation de constituer un dossier, tel qu'il est défini, il conviendra de l'insérer dans le projet au moyen d'une disposition autonome.

6. 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.

7. Dans le texte néerlandais de la définition du « demandeur d'aide », on écrira « 26 mei 2002 » au lieu de « 26 mei 2001 ». Dans le texte français, on écrira en outre « personne pour laquelle » au lieu de « personne pour lequel ».

8. Dans le texte néerlandais de la définition du « cohabitant », on écrira « persoon waarmee de hulpaanvrager samenwoont » au lieu de « persoon waarmee men samenwoont ».

Article 9

9. Dans le texte néerlandais, on écrira « de veiligheidsnormen » au lieu de « de securityregels ».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME