



CONSEIL D'ÉTAT  
section de législation

avis 54.636/4  
du 27 janvier 2014

sur

un projet d'arrêté royal 'relatif  
aux procédures en matière de  
mesures d'ordre, de sanctions  
et de traitement des plaintes  
des bénéficiaires de l'accueil'

RAAD VAN STATE  
afdeling Wetgeving

advies 54.636/4  
van 27 januari 2014

over

een ontwerp van koninklijk  
besluit 'betreffende de  
procedures voor  
ordemaatregelen, sancties en  
de behandeling van klachten  
van begunstigden van opvang'

Le 29 novembre 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration, adjointe à la Ministre de la Justice à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prolongé jusqu'au 31 janvier 2014 <sup>(\*)</sup>, sur un projet d'arrêté royal 'relatif aux procédures en matière de mesures d'ordre, de sanctions et de traitement des plaintes des bénéficiaires de l'accueil'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 27 janvier 2014. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Jacques JAUMOTTE et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Laurence VANCRAVEBECK, auditrice.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre LIÉNARDY.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 27 janvier 2014.

-----

(\*) Par courriel du 2 décembre 2013

\*

Op 29 november 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Staatssecretaris voor Asiel en Migratie, toegevoegd aan de Minister van Justitie verzocht binnen een termijn van dertig dagen verlengd tot 31 januari 2014 <sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de procedures voor ordemaatregelen, sancties en de behandeling van klachten van begunstigden van opvang'.

Het ontwerp is door de vierde kamer onderzocht op 27 januari 2014. De kamer was samengesteld uit Pierre LIÉNARDY, kamervoorzitter, Jacques JAUMOTTE en Bernard BLERO, staatsraden, Christian BEHRENDT en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Colette GIGOT, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Laurence VANCRAVEBECK, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre LIÉNARDY.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 januari 2014.

-----

(\*) Bij e-mail van 2 december 2013

\*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, le projet appelle les observations suivantes.

### OBSERVATION GENERALE

Les articles 7, alinéa 1<sup>er</sup>, et 13, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet d'arrêté prévoient que la mesure d'ordre spécifique et la décision de sanction sont communiquées à la personne concernée dans une des langues nationales.

Selon l'article 30 de la Constitution,

« L'emploi des langues usitées en Belgique est facultatif; il ne peut être réglé que par la loi, et seulement pour les actes de l'autorité publique et pour les affaires judiciaires ».

Cette disposition confie exclusivement au législateur la faculté d'apporter des restrictions au principe du libre emploi des langues. Il n'appartient dès lors pas au Roi de préciser quelles sont les langues dans lesquelles les décisions précitées doivent être communiquées.

Dans les articles 7, alinéa 1<sup>er</sup>, et 13, § 3, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet, les mots « dans [l']une des langues nationales » seront omis.

### OBSERVATIONS PARTICULIERES

#### DISPOSITIF

#### Article 1<sup>er</sup>

Le 2<sup>o</sup> est inutile puisqu'il figure déjà à l'article 2, 8<sup>o</sup>, de la loi du 12 janvier 2007 'sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers'.

La définition du bénéficiaire de l'accueil, telle qu'elle est mentionnée à l'article 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du projet est une reproduction de la définition qui figure à l'article 2, 2<sup>o</sup>, de la loi du 12 janvier 2007. Or, il n'y a pas lieu, dans un arrêté, de reproduire des dispositions qui se trouvent dans une loi <sup>1</sup>.

Mieux vaudrait, à l'instar de ce qui a été fait pour la définition de la structure d'accueil (6<sup>o</sup>), renvoyer à la disposition adéquate de la loi, à savoir l'article 2, 2<sup>o</sup>.

---

<sup>1</sup> *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), onglet « Technique législative », recommandation n° 80.

Par ailleurs, les définitions du « Ministre » et du « travailleur social de référence » sont inutiles, ces termes n'étant en effet pas utilisés par la suite dans le dispositif <sup>2</sup>. Les 4<sup>o</sup> et 7<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du projet seront dès lors omis.

L'article 1<sup>er</sup> du projet sera revu en conséquence.

### Article 2

L'article 2, § 1<sup>er</sup>, du projet paraphrase l'article 44 de la loi du 12 janvier 2007. Ces phrases seront dès lors omises.

### Article 13

L'article 13, § 5, 1<sup>re</sup> et 2<sup>e</sup> phrases, du projet paraphrase l'article 45, alinéa 3, de la loi du 12 janvier 2007. Cette disposition sera dès lors omise.

### Article 17

L'article 17 du projet prévoit que « conformément à l'article 45, alinéa 4, de la loi », le directeur, le responsable de la structure d'accueil ou la personne désignée par l'Agence peut diminuer ou lever une sanction « lorsqu'il estime que son objectif est atteint avant la fin du délai d'exécution ».

Si l'article 45, alinéa 4, de la loi du 12 janvier 2007 autorise bien l'autorité qui a infligé une sanction à la diminuer ou même à la lever, il ne limite pas cette possibilité à la seule hypothèse que l'objectif de la sanction ait été atteint.

La disposition en projet ajoute ainsi une condition à ce que prévoit l'article 45, alinéa 4, de la loi du 12 janvier 2007, sans que l'on puisse considérer qu'une telle condition relève de l'habilitation qui est faite au Roi – par l'alinéa 9 du même article – de déterminer les règles de procédure applicables au traitement des sanctions.

Par conséquent, l'article 17 du projet sera omis <sup>3</sup>.

### Article 18

L'alinéa 1<sup>er</sup> se contente de paraphraser l'article 46, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 12 janvier 2007. L'alinéa 1<sup>er</sup> sera dès lors omis et l'alinéa 2 sera revu.

---

<sup>2</sup> Le terme de ministre apparaît à l'article 27, mais cette disposition précise qu'il s'agit du ministre « qui a l'asile et la migration dans ses compétences ».

<sup>3</sup> Il ne suffit en effet pas de supprimer les termes « lorsqu'il estime que son objectif est atteint avant la fin du délai d'exécution », car sans ces termes, l'article 17 se contente de paraphraser l'article 45, alinéa 4, de la loi et doit dès lors être omis.

### Article 19

La section de législation observe une discordance entre le commentaire de l'article 19 dans le rapport au Roi et la disposition du projet.

Selon le rapport au Roi, « l'auteur de la plainte signe un document indiquant qu'il est mis fin à la procédure de plainte », ce qui signifie qu'il marque son accord à la réponse apportée à la plainte.

La disposition mentionne quant à elle que « l'auteur de la plainte signe pour réception ».

La section de législation observe par ailleurs que ni l'article 19 ni l'article 20 n'envisagent l'hypothèse où le plaignant s'est vu proposer une solution sur laquelle il ne marque pas son accord.

### Article 20

1. L'article 20 du projet paraphrase l'article 46, alinéa 2, de la loi du 12 janvier 2007, le seul élément nouveau consistant à préciser à partir de quel moment court le délai de sept jours visé dans cette disposition. La disposition en projet sera revue afin de se limiter à cette seule précision.

2. Il convient de renvoyer à l'article 18, alinéa 2 et non à l'article 19, alinéa 2.

### Article 22

1. À l'alinéa 2, il y a lieu de viser l'article 21, alinéa 1<sup>er</sup>, et non l'article 22, alinéa 1<sup>er</sup>.

2. L'alinéa 3 prévoit que lorsque le directeur général de l'Agence ou la personne désignée par le partenaire n'a pas transmis dans le délai prévu le résultat de son intervention, la plainte déposée par le bénéficiaire de l'accueil est « considérée comme tacitement rejetée ».

Un tel mécanisme constitue une dérogation à l'obligation de motivation formelle des actes administratifs que seul le législateur pourrait prévoir. La section de législation relèvera à cet égard que l'article 46 de la loi du 12 janvier 2007 impose au directeur général de l'Agence ou à la personne désignée par le partenaire de répondre aux plaintes dans un délai de trente jours, sans avoir prévu de mécanisme de décision tacite<sup>4</sup>. Il ne peut donc s'agir d'un délai de rigueur.

L'alinéa 3 sera dès lors omis.

---

<sup>4</sup> Le législateur souhaitait d'ailleurs donner « le signal » que les plaintes seraient « prises au sérieux » (*Doc. parl.*, Chambre, 2005-2006, n°2565/1, p. 48). Cette volonté implique un traitement effectif des plaintes déposées et exclut donc la possibilité de s'en dispenser par le seul écoulement du délai de traitement.

### Article 26

Il convient de compléter la disposition en projet afin d'indiquer une date précise d'entrée en vigueur ou, à défaut, de supprimer cette disposition <sup>5</sup>.

\*

---

<sup>5</sup> Dans cette hypothèse, l'arrêté entrera en vigueur le 10<sup>e</sup> jour qui suit sa publication au *Moniteur belge*, conformément à l'article 6, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi du 31 mai 1961 'relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires'.

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het vervangen is bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling Wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voormelde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

### ALGEMENE OPMERKING

De artikelen 7, eerste lid, en 13, § 3, eerste lid, van het ontwerpbesluit bepalen dat de ordemaatregel en de beslissing over de sanctie aan de betrokken persoon worden meegedeeld in één van de landstalen.

Artikel 30 van de Grondwet luidt als volgt:

“Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken”.

Op grond van die bepaling komt de bevoegdheid om de taalvrijheid te beperken, uitsluitend toe aan de wetgever. Het behoort dan ook niet aan de Koning te preciseren in welke talen de voormelde beslissingen moeten worden meegedeeld.

In de artikelen 7, eerste lid, en 13, § 3, eerste lid, van het ontwerp, moeten de woorden “in een van de landstalen” vervallen.

### BIJZONDERE OPMERKINGEN

#### DISPOSITIEF

#### Artikel 1

De bepaling onder 2° is overbodig omdat ze al voorkomt in artikel 2, 8°, van de wet van 12 januari 2007 ‘betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen’.

De definitie van de begunstigde van de opvang, zoals ze in artikel 1, 3°, van het ontwerp wordt gegeven, is een herhaling van de definitie in artikel 2, 2°, van de wet van 12 januari 2007. In een besluit hoeven bepalingen die in een wet voorkomen, echter niet te worden herhaald.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, [www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be), tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 80.

Het verdient de voorkeur om, net zoals bij de definitie van de opvangstructuur (6°), te verwijzen naar de relevante bepaling van de wet, namelijk artikel 2, 2°.

Voorts zijn, de definities van “de Minister” en “de maatschappelijk werker als referentiepersoon” overbodig, aangezien deze termen verder niet in het dispositief voorkomen.<sup>2</sup> In artikel 1 van het ontwerp dienen de bepalingen onder 4° en 7° bijgevolg te vervallen.

Artikel 1 van het ontwerp moet dienovereenkomstig worden herzien.

### Artikel 2

Artikel 2, § 1, van het ontwerp parafraseert artikel 44 van de wet van 12 januari 2007. Die zinnen moeten dan ook vervallen.

### Artikel 13

Artikel 13, § 5, eerste en tweede zin, van het ontwerp parafraseert artikel 45, derde lid, van de wet van 12 januari 2007. Die bepaling dient bijgevolg te vervallen.

### Artikel 17

Artikel 17 van het ontwerp bepaalt dat “overeenkomstig artikel 45, lid 4, van de wet”, de directeur of de verantwoordelijke van de opvangstructuur een sanctie kan verminderen of opheffen “wanneer hij meent dat de doelstelling ervan werd bereikt vóór het einde van de uitvoering”.

Artikel 45, vierde lid, van de wet van 12 januari 2007 machtigt de instantie die een sanctie heeft opgelegd, weliswaar om die sanctie te verminderen of zelfs op te heffen, maar beperkt deze mogelijkheid niet tot het loutere geval waarin de doelstelling van de sanctie werd bereikt.

De ontworpen bepaling voegt aldus een voorwaarde toe aan wat in artikel 45, vierde lid, van de wet van 12 januari 2007 is bepaald, zonder dat ervan uitgegaan kan worden dat een dergelijke voorwaarde valt onder de machtiging die aan de Koning verleend is bij het negende lid van hetzelfde artikel – om de procedureregels te bepalen die van toepassing zijn op de behandeling van de sancties.

Artikel 17 van het ontwerp moet bijgevolg vervallen.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Het woord “minister” komt voor in artikel 27, maar deze bepaling preciseert dat het gaat om de minister “die bevoegd is voor asiel en migratie”.

<sup>3</sup> Het is immers niet voldoende de woorden “wanneer hij meent dat de doelstelling ervan werd bereikt vóór het einde van de uitvoering” te schrappen, want zonder deze woorden beperkt artikel 17 zich tot het parafraseren van artikel 45, vierde lid, van de wet en moet het dus worden geschrapt.

### Artikel 18

Het eerste lid beperkt zich tot het parafraseren van artikel 46, eerste lid, van de wet van 12 januari 2007. Het eerste lid moet dan ook worden weggelaten en het tweede lid moet worden herzien.

### Artikel 19

De afdeling Wetgeving stelt een gebrek aan overeenstemming vast tussen de bespreking van artikel 19 in het verslag aan de Koning en de bepaling in het ontwerp.

Volgens het verslag aan de Koning “tekent de indiener van de klacht een document waarin vermeld staat dat een eind wordt gemaakt aan de klachtprocedure”, wat betekent dat hij aan het antwoord op de klacht zijn goedkeuring hecht.

De bepaling stelt evenwel dat “de indiener van de klacht voor ontvangst ondertekent”.

De afdeling Wetgeving merkt voorts op dat noch in artikel 19, noch in artikel 20 wordt voorzien in het geval waarin aan de klager een oplossing is voorgesteld waaraan hij geen goedkeuring verleent.

### Artikel 20

1. Artikel 20 van het ontwerp parafraseert artikel 46, tweede lid, van de wet van 12 januari 2007. Het enige nieuwe gegeven is de precisering van het ogenblik waarop de in deze bepaling beoogde termijn van zeven dagen ingaat. De ontworpen bepaling moet worden herzien om zich tot deze ene precisering te beperken.

2. Er dient naar artikel 18, tweede lid, en niet naar artikel 19, tweede lid, te worden verwezen.

### Artikel 22

1. In het tweede lid moet naar artikel 21, eerste lid, en niet naar artikel 22, eerste lid worden verwezen.

2. Het derde lid bepaalt dat, ingeval de directeur-generaal van het Agentschap of de daartoe door de partner aangestelde persoon het resultaat van zijn tussenkomst niet binnen de vastgestelde termijn heeft overgezonden, de door de begunstigde van de opvang ingediende klacht “wordt beschouwd als stilzwijgend verworpen”.

Een dergelijk mechanisme vormt een afwijking van de verplichting tot uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, waarin alleen de wetgever zou kunnen voorzien. De afdeling Wetgeving merkt in dat verband op dat artikel 46 van de wet van

12 januari 2007 de directeur-generaal van het Agentschap of de door de partner aangestelde persoon ertoe verplicht de klachten binnen een termijn van dertig dagen te beantwoorden, zonder in een mechanisme van stilzwijgende beslissing te hebben voorzien.<sup>4</sup> Het kan dan ook niet gaan om een dwingende termijn.

Het derde lid moet bijgevolg vervallen.

### Artikel 26

De ontworpen bepaling moet worden aangevuld met een precieze datum van inwerkingtreding of, bij ontstentenis hiervan, worden geschrapt.<sup>5</sup>

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

---

<sup>4</sup> De wetgever wou overigens “het signaal” geven dat de klachten “ernstig zouden worden genomen” (*Parl.St.*, Kamer 2005-2006, nr. 2565/1, 48). Die wil houdt in dat de ingediende klachten daadwerkelijk worden behandeld en sluit dan ook de mogelijkheid uit om hieraan niet te hoeven voldoen door het louter verstrijken van de behandelingstermijn.

<sup>5</sup> In dit geval zal het besluit in werking treden op de tiende dag na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, zoals voorgeschreven bij artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 ‘betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreden van wetten en verordeningen’.